

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FADULDADE DE EDUCAÇÃO**

MARIANNE PEREIRA DE SOUZA

**AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA INTERSEÇÃO DE
POLÍTICAS SISTÊMICAS E INSTITUCIONAL**

**DOURADOS - MS
2012**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

MARIANNE PEREIRA DE SOUZA

**AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA INTERSEÇÃO DE
POLÍTICAS SISTÊMICAS E INSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, para a obtenção do título de Mestre em Educação, área de concentração em História, Políticas e Gestão da Educação.

Orientação: Prof^a. Dr^a. Giselle Cristina Martins Real

**DOURADOS - MS
2012**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD

378.098171
S895a

Souza, Marianne Pereira de.

Avaliação da educação superior na interseção de políticas sistêmicas e institucional / Marianne Pereira de Souza. – Dourados, MS : UFGD, 2012. 109 f.

Orientadora: Profa. Dra. Giselle Cristina Martins Real.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados.

1. Educação superior – Mato Grosso do Sul. 2. Ensino superior. 3. Política de educação superior. 4. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. 5. UEMS. I. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Marianne Pereira de Souza

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA INTERSEÇÃO DE POLÍTICAS SISTÊMICAS E INSTITUCIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, para a obtenção do título de Mestre em Educação, área de concentração em História, Políticas e Gestão da Educação.

Orientação: Prof^ª. Dr^ª. Giselle Cristina Martins Real

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Giselle Cristina Martins Real – orientadora
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD): _____

Profa. Dra. Sandra Maria Zákia Lian Sousa
Universidade de São Paulo (USP) _____

Profa. Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD): _____

Dedico este trabalho aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

À professora Giselle Cristina Martins Real, pela orientação e confiança; pelos conselhos e pelo carinho durante a realização deste trabalho;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação (FAED), pelos ensinamentos;

Aos professores Sandra Maria Zákia Lian Sousa, Dirce Nei Teixeira de Freitas e Paulo Gomes Lima, pelas contribuições valiosas a minha pesquisa;

À Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), pela concessão do afastamento integral das minhas atividades, o que oportunizou minha dedicação exclusiva ao Programa de Pós-Graduação;

Aos professores da UEMS Eliza Emília Cesco, Eleuza Ferreira Duarte e Jelly Makoto Nakagaki, pelas entrevistas concedidas;

Aos alunos do Mestrado em Educação, especialmente às colegas da linha de pesquisa políticas e gestão da educação: Ana Lúcia, Eliane, Kellcia, Márcia e Verônica;

Aos integrantes do Grupo de Estudos “Estado, Políticas e Gestão da Educação” (GEPGE) e do Grupo de Estudos e Pesquisa em “Política e Avaliação da Educação Superior” (PAES), pelos momentos de estudo e debate;

À Assessoria de Legislação e Normas da UEMS;

Aos amigos Ivonete Stefanos e Péricles David Julio, pela colaboração;

Ao Samir Stefanos Hammoud;

Às minhas irmãs Marilise e Annelise; ao meu sobrinho Luiz Eduardo; aos demais familiares e amigos;

Aos meus pais Marilene e Valdomiro, pelo apoio incondicional em todos os momentos da minha formação.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a política de avaliação da educação superior, a partir da relação entre a União e o sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, com vistas a explicitar a sua repercussão na política avaliativa da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). A proposta de análise da temática acerca da avaliação da educação superior surge em um cenário que envolve a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e a regulamentação, instituída pelo Conselho Estadual de Educação (CEE/MS) para o processo de avaliação da UEMS. A pesquisa tem como objetivos específicos: a) explicitar o movimento de construção da política de avaliação da educação superior no Brasil; b) delinear o processo de avaliação da educação superior no sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul; c) caracterizar a política de avaliação desenvolvida pela UEMS, com a finalidade de revelar a sua relação com o SINAES. Trata-se de uma pesquisa qualitativa desenvolvida por meio de um conjunto de procedimentos metodológicos que envolvem a revisão bibliográfica, a análise documental e a entrevista. Os resultados demonstraram que o movimento de construção da avaliação da educação superior brasileira é permeado por processos centralizadores e regulatórios, os quais promovem uma política indutora de adesão, pelos sistemas estaduais de ensino e pelas instituições, aos procedimentos estabelecidos pela União. Nessa direção, a pesquisa evidenciou a tensão existente na implementação do SINAES, uma vez que Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, estabelece que o Sistema deverá ser desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal. O CEE/MS ao estabelecer normas para a regulação, supervisão e a avaliação de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais no sistema estadual de ensino afirmou a sua adesão ao SINAES e aos demais procedimentos e instrumentos do sistema federal de ensino. No entanto, essa adesão é permeada por indefinições acerca dos processos avaliativos a serem realizados. A repercussão da relação entre a União e o sistema estadual de ensino nas políticas avaliativas da UEMS é observada por meio da adesão automática da Instituição às normas do sistema federal. Na ausência de normatização pelo sistema estadual no qual está inserida, a Universidade instituiu a participação dos seus alunos no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) e passou a realizar a sua autoavaliação de acordo com o SINAES. Assim, é possível inferir que o poder regulatório exercido pela União induz as ações institucionais, mesmo em contextos próprios e autônomos como é o caso da UEMS. Na avaliação da educação superior o regime de colaboração entre os entes federados tem se concretizado como um processo de cumprimento de normas, o que não permite a configuração do SINAES como um sistema de cooperação.

Palavras-chave: Política Educacional; Educação Superior; Avaliação Educacional

ABSTRACT

The objective of this study is analyze the evaluation policy of higher education, from the relationship between the Union and the state education system of Mato Grosso do Sul, in order to clarify their impact on policy evaluation at the State University of Mato Grosso do Sul (UEMS). The propose of the analysis of the thematic about the evaluation of the higher education arises in a scenery which involves the implementation of the National System of Evaluation of Higher Education (SINAES) and the regulation, established by the State Council of Education (CEE/MS) to the process of evaluation in the UEMS. The research has as specific objectives: a) to explicit the construction movement of the policy of evaluation of the higher education in Brazil; b) to delineate the evaluation process of the higher education in the state teaching of Mato Grosso do Sul; c) to characterize the policy of evaluation developed by UEMS, with the purpose to revel its relation with SINAES. This is a qualitative research developed by a group of methodological procedures which involve the bibliographic revision, the documentary analysis and the interview. The results show the movement of construction of the evaluation of the Brazilian higher education is permeated by concentrate and regulatory processes which promote inductive adhesion by the state systems of education and by the institutions, to the established procedures by the Union. In this direction, the research highlighted the tension in the implementation of SINAES, once that the law number 10.861 from April 14th 2004 establishes that the System will must be developed in cooperation with the both systems of education of the States and the Federal District. The CEE/MS when established standards for regulating, supervision and the evaluation of institutions of higher education and for courses of graduation and sequential in the state system of teaching affirmed its commitment to SINAES and for other procedures and instruments of the federal system of education. However, this membership is permeated by uncertainties about the evaluation process to be performed. The impact of the relationship between the Union and the state system of education in the evaluation policies of the UEMS is observed through the automatic membership of the institution to the standards of the federal system. In the absence of regulation by the state system in which it operates, the University in the absence of regulation by the state system in which it operates the university established the participation of students in the National Survey of Student Performance (ENADE) and has its self-assessment to be carried out according to the SINAES. So, it is possible infer that the regulatory power exercised by the Union induces institutional actions, even in their own contexts and independent as is the case of the UEMS. In the evaluation of higher education in the system of collaboration among federal agencies has been implemented as a process of compliance, which does not allow the configuration of the SINAES as a system of cooperation.

Key words: Educational Policy; Higher Education; Educational Evaluation

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Cursos de Pós-Graduação <i>lato sensu</i> oferecidos pela UEMS em 2011.....	29
Quadro 2. Programas de Pós-Graduação <i>stricto sensu</i> oferecidos na UEMS em 2011.....	29
Quadro 3. “Modelos de Acordo de Cooperação”.....	55

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Localização das Unidades Universitárias da UEMS no estado.....	25
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Estatísticas Básicas da Graduação Pública no Brasil em 2010.....	20
Tabela 2. Distribuição dos alunos matriculados na UEMS em 2011.....	26
Tabela 3. Instituições de Ensino Superior pertencentes aos sistemas estaduais de ensino e participantes do ENADE com IGC em 2008.....	66

LISTA DE SIGLAS

ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino superior
BASis - Banco de Avaliadores do SINAES
CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEA - Comissão Executiva de Apoio
CEA - Comissão Especial de Avaliação
CEE/CE - Conselho Estadual de Educação do Ceará
CEE/MS - Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul
CEE/MT - Conselho Estadual de Educação do estado de Mato Grosso
CEE/SC – Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina
CEE/PE – Conselho Estadual de Educação de Pernambuco
CEFETs – Centros Federais de Educação Tecnológica
CEPE – Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão
CETs – Centros de Educação Tecnológica
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
COUNI – Conselho Universitário
CPA - Comissão Própria de Avaliação
CPA/UEMS - Comissão Própria de Avaliação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
CPAs - Comissões Próprias de Avaliação
CPC - Conceito Preliminar de Curso
CTAA - Comissão Técnica de Acompanhamento de Avaliação
EAD – Educação a Distância
ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC – Exame Nacional de Cursos
Expandir - Programa de Expansão das Universidades Federais
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDD - Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado
IES – Instituições de Educação Superior
IFES – Instituições Federais de Educação Superior
IFETs – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IGC - Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MS – Mato Grosso do Sul
PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PNE – Plano Nacional de Educação
PROUNI - Programa Universidade para Todos
REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades
RS – Rio Grande do Sul
SED/MS – Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul
SESu – Secretaria de Educação Superior
SiSU - Sistema de Seleção Unificado
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UAB – Universidade Aberta do Brasil
UEMS – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UEMT – Universidade Estadual de Mato Grosso
UPE - Universidade Estadual de Pernambuco
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFPA - Universidade Federal do Pará
UNB – Universidade de Brasília
UNEB – Universidade do estado da Bahia
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I.....	7
A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	7
1.1 A educação superior na legislação educacional brasileira.....	8
1.2 Os sistemas estaduais de ensino na oferta da educação superior	15
1.2.1 A educação superior no sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul	21
CAPÍTULO II.....	31
O MOVIMENTO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	31
2.1 A avaliação da educação superior pós-Constituição Federal	32
2.2 Os Sistemas de Avaliação.....	35
2.2.1 Avaliação da educação superior de 1995 a 2004.....	36
2.2.2 A Construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)	39
2.2.3 A implementação do SINAES: mudanças e críticas	45
2.3 A relação entre a União e os sistemas estaduais de ensino na implementação do SINAES	49
2.3.1 Os Acordos de cooperação	51
2.3.1.1 Características dos acordos.....	56
2.3.2 Cooperação federativa e autonomia estadual na implementação do SINAES: o caso de Mato Grosso do Sul	60
2.4 As disposições normativas sul-mato-grossenses relativas à avaliação da educação superior estadual	62
CAPÍTULO III	69
A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO CONTEXTO INSTITUCIONAL: A AUTOAVALIAÇÃO NA UEMS	69
3.1 A UEMS no processo de avaliação da educação superior: repercussões da cooperação federativa	71
3.1.1 A UEMS no SINAES	73
3.2 A avaliação no âmbito da UEMS e a construção da autonomia institucional.....	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS	96
APÊNDICES	110

INTRODUÇÃO

No contexto mundial, a avaliação é identificada pelos governos como pré-requisito para a implementação de mecanismos de controle e responsabilização, cuja preocupação se volta mais para o produto do que para o processo (AFONSO, 2000). Esse interesse dos governos pela avaliação, na educação superior, é traduzido por Neave (1988; 1998) pela expressão “Estado Avaliador”¹.

Nesse sentido, a avaliação assumiu um papel de centralidade nas políticas educacionais no Brasil, a partir dos anos 1990, tornando-se um dos eixos estruturantes das políticas para a educação superior contemporâneas, vinculadas às mudanças econômicas e políticas mais amplas (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2003; DIAS SOBRINHO, 2003).

Freitas (2005, p. 1) ressalta que a avaliação, nesse período, consolidou-se enquanto prática resultante da ação política e administrativa do Estado brasileiro, “[...] propondo-se não só à aferição da qualidade dos resultados de ambas como à indução da qualificação pretendida para sistemas e instituições de ensino [...]”.

Como parte essencial das agendas e estratégias governamentais brasileiras, a avaliação da educação superior é relacionada à melhoria da qualidade do ensino. Assim, os processos regulares de avaliação do rendimento escolar, das instituições e de cursos são evidenciados na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Com o objetivo de assegurar o processo de avaliação das Instituições de Educação Superior (IES), dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, foi instituído por meio da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação

¹ Segundo Afonso (2000, p. 49), a expressão “Estado Avaliador” “[...] quer significar, em sentido amplo 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”.

da Educação Superior (SINAES). Conforme o § 1º, do art. 1º da Lei em questão, o SINAES tem como 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)

Destaca-se que, para o desenvolvimento do SINAES, a Lei nº 10.861 anuncia que haverá a cooperação com os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal.

Em Mato Grosso do Sul² (MS), as políticas estaduais para a educação superior foram instituídas após a implantação, em 1994, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). O processo de avaliação da referida instituição foi regulamentado em conformidade com o inciso IV, do art. 10 da LDB, o qual determina como incumbência dos estados “[...] autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (BRASIL, 1997).

A regulamentação em questão foi aprovada pelo Conselho Estadual de Educação (CEE/MS), órgão de caráter normativo, consultivo, deliberativo e de assessoramento da Secretaria de Estado de Educação, por meio da Deliberação nº 9042, de 27 de fevereiro de 2009, a qual definiu normas para a regulação, a supervisão e a avaliação de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais no sistema estadual de ensino.

Criada com a missão de “gerar e disseminar o conhecimento, voltada para a interiorização e com compromisso em relação aos outros níveis de ensino” (UEMS, 2008b), a UEMS é a única instituição superior do sistema estadual de ensino do estado de Mato Grosso do Sul. Desta forma, os processos para a sua avaliação e de seus cursos são de responsabilidade do CEE/MS.

A Instituição também é avaliada segundo o SINAES, na medida em que é submetida ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e aos índices estabelecidos pelo

² Mato Grosso do Sul, estado localizado na região Centro-Oeste brasileira.

Ministério da Educação (MEC), como o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC).

Com a finalidade de atender os princípios do SINAES, a UEMS realiza a sua autoavaliação institucional desde 2005, quando constituiu a primeira Comissão Própria de Avaliação (CPA), cujo Regulamento foi aprovado pela Resolução COUNI-UEMS nº 303, de 19 de junho de 2006.

Considerando que a UEMS se constitui lócus de interseção entre as políticas da União, do sistema estadual de ensino e da instituição no desenvolvimento da avaliação da educação superior, o problema norteador desta pesquisa é resumido na seguinte questão: como as relações entre a União e o sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul repercutem na política avaliativa da UEMS?

Outras questões permeiam ainda o presente trabalho como: Quais são os eixos de articulação entre o SINAES, a regulamentação do Conselho Estadual de Educação e a política institucional? Quais as razões que levaram a UEMS a aderir ao SINAES? Qual é o papel do Conselho Estadual de Educação (CEE) no processo de implementação das políticas de avaliação da Instituição?

Fundamentado na compreensão das políticas públicas como uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes na consecução de atividades próprias do governo (PALUMBO, 1989), o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a política de avaliação da educação superior, a partir da relação entre a União e o sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, com vistas a explicitar a sua repercussão na política avaliativa da UEMS.

Para as análises realizadas neste trabalho considera-se a política educacional como parte de uma totalidade, que deve ser pensada “[...] em sua articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado [...]” (AZEVEDO, 1997, p.60). Nessa concepção, as políticas públicas possuem uma estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria.

A pesquisa tem como objetivos específicos:

- explicitar o movimento de construção da política de avaliação da educação superior no Brasil;

- delinear o processo de avaliação da educação superior no sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul;
- caracterizar a política de avaliação desenvolvida pela UEMS, com a finalidade de revelar a sua relação com o SINAES.

O interesse pela temática apresentada surgiu pelo fato da pesquisadora atuar como técnica de nível superior na Assessoria Institucional de Legislação e Normas da UEMS - órgão de assessoramento e apoio dos órgãos executivos superiores, no processo de execução de atividades de regulamentação e normatização institucional – e desenvolver atividades relacionadas às políticas institucionais para o ensino, a pesquisa e a extensão, dentre essas a política de avaliação. Nesse sentido, representou a UEMS na CPA da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), o que suscitou a necessidade de estudos acerca do SINAES. A partir desses estudos, optou pelo desenvolvimento da pesquisa junto ao Mestrado em Educação da UFGD, uma vez que o Programa apresenta linha de pesquisa que abrange as políticas de avaliação para a educação superior.

Os objetivos a que se propõe este trabalho justificam-se por colaborarem com o conjunto de pesquisas que buscam compreender os contextos locais e estaduais, suprimindo as lacunas que há nesta área, principalmente as relacionadas à avaliação das instituições dos sistemas estaduais de ensino, o que demonstra a relevância acadêmica do tema proposto.

Desta forma, a pesquisa poderá contribuir com a produção científica do estado de Mato Grosso do Sul e com o desenvolvimento das políticas públicas para a educação superior deste estado, bem como, com o desenvolvimento das questões organizacionais e administrativas da UEMS, uma vez que a pesquisadora atua junto aos órgãos administrativos da Instituição como servidora efetiva, lotada em setor estratégico como é o caso Assessoria Institucional de Legislação e Normas.

Para alcançar os objetivos elucidados foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa. Considerando que os pesquisadores, segundo esta abordagem, utilizam uma ampla variedade de práticas interpretativas interligadas, para a melhor apreensão do assunto ao seu alcance (DENZIN; LINCOLN, 2006), foi adotado um conjunto de procedimentos metodológicos que envolvem a revisão bibliográfica, a análise documental e a entrevista, descritos a seguir.

No desenvolvimento da revisão bibliográfica, necessária para subsidiar toda a pesquisa qualitativa, foram levantadas fontes, sobretudo as referentes à avaliação da educação superior, como: livros, teses e dissertações, artigos científicos, disponíveis em material impresso e

eletrônico. Segundo Deslauriers e Kérisit (2008, p. 149), o autor recorre à revisão bibliográfica para “[...] construir seu objeto e elucidar a análise dos dados, tentando manter um equilíbrio entre o trabalho empírico e o trabalho teórico [...]”.

Na literatura acerca da educação superior foram encontrados inúmeros estudos que focalizam a avaliação desse nível de ensino, tanto nacionalmente (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2001; GOMES, 2002; DIAS SOBRINHO, 2003; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; CUNHA, 2004; ROTHEN; SCHULZ, 2005; ZAINKO; COELHO, 2007; ABREU JR, 2009;), como internacionalmente (NEAVE, 1998; AFONSO, 2000; AROCENA, 2004; LAMARRA, 2006).

Diversas pesquisas brasileiras apontam o SINAES como uma política afinada com o mercado, que tende a restringir o processo de avaliação a um instrumento de classificação e competição de cursos e instituições (ABREU JR, 2009; FONSECA *et all*, 2008; AMARAL, 2009; DIAS SOBRINHO, 2010; MAUÉS, 2010; PEIXOTO, 2010). Para Barreyro (2008); Sguissardi (2008); Polidori (2009) e Real (2010), a ênfase dessa política seria apenas o produto.

No conjunto da produção científica foram encontrados poucos estudos que discutem a avaliação da educação superior no contexto do regime federalista brasileiro, sendo que os trabalhos utilizados como referência são os de Ranieri (2000; 2005).

Acerca da relação entre o SINAES e os sistemas estaduais de ensino foram localizadas e analisadas as pesquisas de Silva (2007) e Gomes (2011).

A realização da análise documental é justificada pela riqueza de informações que dos documentos é possível extrair e resgatar, ampliando o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural. Para Cellard (2008, p. 295), a análise documental é o “[...] método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito a operação de medida [...]”.

Para tanto, as fontes documentais pesquisadas compreendem os documentos oficiais, de caráter normativo e informativo da União, do Conselho Estadual de Educação do estado de Mato Grosso do Sul e da UEMS, dentre os quais: leis, decretos, deliberações, resoluções e demais normatizações; Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); projetos; relatórios e demais documentos. Para o acesso aos documentos contou-se com as páginas eletrônicas de

órgãos oficiais como o Ministério da Educação (MEC), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Conselho Nacional de Educação (CNE), a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), e o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul.

Entre os documentos pesquisados destacam-se a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que aprovou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o SINAES e os acordos de cooperação firmados entre o Ministério da Educação e os conselhos estaduais de educação, visando a avaliação das instituições de educação superior.

Com a finalidade de delimitar o volume de informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, com o fim de que os objetivos sejam alcançados (MAY, 2004), optou-se pela realização de entrevistas semi-estruturadas, que combinam perguntas abertas e fechadas onde o informante tem a possibilidade de falar sobre o tema proposto. As entrevistas foram divididas em dois momentos.

No primeiro momento, para subsidiar as análises realizadas no segundo capítulo deste trabalho, entrevistou-se a representante titular da UEMS no CEE/MS. No segundo, para compor o terceiro capítulo da pesquisa, foram entrevistados os presidentes das CPAs instituídas na UEMS: a primeira no ano de 2005, após a implementação do SINAES e a segunda, em 2009, após a aprovação da Deliberação CEE/MS nº 9042. A escolha dos presidentes das CPAs para as entrevistas está pautada no pressuposto de que a burocracia local exerce influência na formulação das políticas públicas (PALUMBO, 1989).

O presente trabalho está dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo apresenta a educação superior no contexto do federalismo e explicita como se inserem os sistemas estaduais na oferta desse nível de ensino, tendo como foco o sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul.

O segundo aborda o movimento de construção da política de avaliação da educação superior no Brasil, a partir dos anos 1990, bem como, a relação entre a União e os sistemas estaduais de ensino para a consecução dessa política.

No terceiro capítulo é caracterizada a política desenvolvida pela UEMS para a implementação da autoavaliação.

CAPÍTULO I

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O Estado brasileiro, estruturado como uma República Federativa, desde 1889, é composto pela União indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, conforme consta na Constituição Federal promulgada em 1988. Desta forma, segundo esse regime, há apenas um Estado Soberano, com unidades federadas subnacionais (estados), que gozam de relativa autonomia, de acordo com os limites jurisdicionais atribuídos e especificados (CURY, 2006).

Nessa estrutura político-administrativa do Estado, a educação nacional organiza-se em dois níveis – a educação básica e a educação superior – cuja responsabilidade está dividida entre os entes federados.

Ranieri (2000) salienta que a organização brasileira dos sistemas de ensino³ deriva da estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil, “aplicando-se-lhe por simetria o princípio federativo da descentralização normativa e executiva” (Ranieri, 2000, p. 120). O art. 211 da Constituição Federal expressa as competências relacionadas aos sistemas de ensino de cada esfera governamental da seguinte forma:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

³ Ranieri (2000) expõe que, no campo educacional, o sentido que a doutrina tem designado à expressão “sistema de ensino” ou “sistema de educação” está relacionado tanto ao conjunto de instituições, constituídas por elementos materiais e humanos, quanto às normas editadas pela União e as normas especiais que o vinculam aos entes federados.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (BRASIL, 2006)

Quanto ao ensino superior, a LDB prevê nos artigos 16 e 17, respectivamente, a seguinte organização dos sistemas de ensino: o sistema federal de ensino compreende as instituições de ensino mantidas pela União, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação; os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal compreendem as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo poder público estadual e pelo Distrito Federal, as instituições de educação superior mantidas pelo poder público municipal e os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

A literatura⁴ da área da educação sinaliza para a presença de processo de centralização das decisões e indução de políticas pelos órgãos gestores centrais aos governos locais, que se percebem diante da limitação de recursos para o exercício e a definição de políticas espontâneas. Especialmente, quando se entende a descentralização como divisão de atribuições, e, portanto, aponta-se para um processo de desconcentração de atribuições (ARRETCHE, 1999).

Essa tensão entre centralização e descentralização e a forma de colaboração ou relacionamento entre a União e os demais entes federados, é assinalada por Oliveira e Sousa (2010) como fundamental para a compreensão da política desenvolvida no campo educacional.

Em face disso, este capítulo tem como objetivo apresentar a educação superior no contexto do federalismo e explicitar como se inserem os sistemas estaduais na oferta desse nível de ensino, tendo como foco o sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul.

1.1 A educação superior na legislação educacional brasileira

Originado nos Estados Unidos da América, o federalismo surgiu como uma forma de organização política em que o princípio da independência deveria conviver com o da interdependência entre as esferas de poder (ABRUCIO; COSTA, 1999). “Em síntese, o federalismo foi concebido como uma fórmula que permitia compatibilizar os interesses das

⁴ Nesse sentido, ver: Martins (2003); Souza; Faria (2004); Sarmiento (2005); Adrião; Garcia (2008); Amaral (2009).

elites nacionais modernizadoras com os diferentes projetos políticos das elites regionais” (COSTA, 2010, p. 735).

Embora instituído de forma bastante centrífuga⁵, sem que houvesse uma proposta de nação e interdependência entre as partes, o regime brasileiro, composto atualmente por três esferas constitucionais de poder (federal, estadual e municipal), passou por mudanças e alterações nas relações intergovernamentais que estabeleceram novas características à dinâmica federativa. Ao longo do período republicano, o federalismo brasileiro passou por diferentes ciclos permeados por uma instabilidade em relação à garantia de equidade entre as esferas de governo e, nos quais, descentralização e autonomia nem sempre andavam juntos (SOUZA, 2006).

Nessa direção, a redemocratização do País colocou em questão o modelo centralizador e autoritário e a Constituição Federal promulgada em 1988 “[...] vai ser a consagração desse processo, propondo novas formas de organizar as políticas públicas [...]” (ABRUCIO, 2010, p. 45).

Abrúcio (2010) expõe que o sucesso das políticas públicas num Estado Federal, dadas as características dessa Federação, depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo. Esse autor aponta a descentralização, por meio da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa, como um dos grandes pilares presentes na Constituição de 1988.

Arretche (1999), ao problematizar os rumos da descentralização em um Estado Federativo, afirma que “[...] a capacidade fiscal dos governos e sua capacitação político-administrativa influem no processo de transferência de atribuições, na medida em que configuram os recursos com que conta uma dada administração local para desempenhar funções de gestão de políticas públicas [...]” (ARRETCHE, 1999, p. 132).

A Constituição Federal do Brasil, por meio do pacto federativo, prevê uma norma comum para as relações referentes à atuação intergovernamental na execução das competências comuns, de forma a estabelecer o chamado regime de colaboração ou cooperação recíproca (CURY, 2006). Nessa perspectiva, o texto constitucional adotou um

⁵ Cury (2006) distingue três tipos de federalismo, a saber: “1. O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. [...] 2. O federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros. [...] 3. O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns” (CURY, 2006, p.115).

sistema complexo na distribuição de competências, com funções compartilhadas entre os entes federativos, dentre essas, o acesso à cultura e educação, conforme consta no art. 23.

Ainda que o parágrafo único do artigo supracitado indique que as leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, o regime de colaboração entre os entes federados é um processo ainda não regulamentado (CURY, 2002; ARAÚJO, 2010).

Cabe dizer que, embora exista o “desejo” de colaboração entre os entes federados, a ausência de um mecanismo de indução ou de obrigatoriedade, já que estes entes são autônomos, requer a predisposição dos dirigentes dos diferentes sistemas de ensino para a colaboração entre si, para que o processo ocorra (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

Ao regulamentar o art. 211 da Constituição Federal, a LDB define em seu art. 8º que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino. Segundo o § 1º desse artigo (BRASIL, 1997), ainda, “[...] caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais [...]”. A União é responsável também por “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, conforme o inciso I, do art. 9º.

Nos anos 1990 foram desenvolvidas diversas políticas educacionais na perspectiva de melhoria da coordenação federativa, basicamente por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas. As ações ocorreram principalmente no ensino fundamental, quando o governo federal assumiu um papel central no processo de municipalização, por meio do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), que vigorou de 1998 a 2006 (ABRUCIO, 2005).

Cury (2006) considera o FUNDEF como uma das iniciativas nacionais tendentes a impactar os entes federativos, com o objetivo de entrelaçar esses entes num esforço mútuo na regressão dos índices de acesso à escola do ensino fundamental. Na concepção do autor o fato da União não cumprir sua parte em relação ao financiamento é que não possibilitou a maior redução de disparidades regionais, desencadeadas pelo referido Fundo.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, em substituição ao FUNDEF. Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios (FNDE, 2011).

Ao discorrer acerca do regime de colaboração no âmbito educacional, Cury (2006) comenta que a LDB atribui aos entes federativos tarefas importantes e imprescindíveis. Entretanto, o autor sugere que “sem um consórcio articulado e compromissado, sem um regime fiscal que atende de fato o pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado” (CURY, 2006, p. 125).

A partir das explicações acima é possível verificar que a falta de uma definição precisa sobre o regime de colaboração recíproca, que acaba gerando competitividade e tensões entre os entes federativos (CURY, 2006), acarreta problemas diversos para a implementação das políticas educacionais.

A Constituição Federal reserva, pela primeira vez em um texto constitucional, um tratamento específico para a universidade brasileira (PINHEIRO, 2001), ao definir em seu artigo 207 (BRASIL, 2006) que “[...] as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Em conformidade com a Constituição Federal os artigos 53 e 54 da LDB expõem as atribuições das universidades no exercício de sua autonomia e as ações autônomas concernentes de forma específica às universidades públicas.

Todavia, a questão da autonomia universitária está constantemente nas discussões acerca da educação superior, uma vez que conforme Dourado (2009, p. 153) “[...] em que pese a garantia constitucional, a materialização da autonomia não se realizou plenamente [...]”.

Para Mancebo (2006), dentre os motivos que impedem a efetivação dessa prerrogativa de direito constitucional nos aspectos didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial estão a multiplicidade e a superposição de leis e de atos normativos que se sucedem, bem como, a total imprevisão quanto ao repasse dos recursos financeiros, no que

concerne às universidades públicas.

Em relação às universidades públicas, durante o período de transição para a democracia (1985-1990), Cunha (2000, p. 41) registra que “[...] correlativamente à tolerância do governo federal diante das demandas de atenuação dos mecanismos de cooptação na escolha dos dirigentes das universidades federais por eles mantidas, seus orçamentos passaram a ser ainda mais controlados do que jamais foram”.

Santos (2004) informa que nesse período, na maioria dos países, as universidades atravessavam uma crise institucional provocada ou induzida, dentre outras coisas, pela secagem financeira e descapitalização das universidades públicas.

Nesse contexto, Trindade (2000, p. 32) constata que para além da questão da autonomia o que está em jogo são “[...] as novas relações entre Estado, universidade e o financiamento [...]”.

Cabe realçar que, segundo o art. 45 da LDB (BRASIL, 1997), a educação superior pode ser “ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”.

A LDB definiu em seu art. 9º, como incumbências da União, dentre outras:

[...]

VI – assegurar o 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, 1997)

A obrigatoriedade de um processo avaliativo é determinada novamente no Capítulo IV da Lei supracitada, que trata especificamente da educação superior. O art. 46 do Capítulo em questão (BRASIL, 1997) institui que “[...] 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”.

A respeito da avaliação das instituições pertencentes aos sistemas estaduais de ensino,

o inciso IV, do art. 10, da LDB (BRASIL, 1997), determina como incumbência dos estados “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”.

Ranieri (2005) argumenta que a LDB discrimina processos autônomos e permite um novo padrão de articulação entre a União e os estados, orientada pela descentralização e pelo estímulo à inovação. Todavia, para a autora esses processos não foram suficientes para efetivar a descentralização ou a autonomia, nem a retração da função credenciadora do Estado, já que não diminuíram o controle exercido pela União na avaliação de cursos, alunos e instituições, o que, por via de consequência, restringe a autonomia dos processos.

Deste modo, é possível afirmar que a junção da autonomia com o controle dá origem à “autonomia avaliada”, que prevaleceu no âmbito das ações governamentais e, especificamente, na LDB, conforme explicita Cury (1998).

Aprovada anteriormente à LDB, a Lei nº 9.131, de novembro de 1995, delegou ao MEC, no seu art. 6º (BRASIL, 1995), a função de exercer as atribuições do poder público Federal em matéria de educação, “[...] cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem”.

Ao Conselho Nacional de Educação, anteriormente denominado Conselho Federal de Educação, o art. 7º da Lei em questão designou as atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

Essas atribuições do CNE são reafirmadas no art. 9º, § 1º da LDB (BRASIL, 1997), cujo texto expõe que “na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”.

À Câmara de Ensino Superior do CNE compete exercer as atribuições conferidas pela Lei nº 9.131, dentre as quais: analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior e deliberar sobre a organização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo MEC.

O art. 10 da LDB menciona como incumbência dos estados:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios. (BRASIL, 1997)

As funções normativa, consultiva, deliberativa e de assessoramento dos sistemas estaduais para o desenvolvimento dessas atividades ficam a cargo dos conselhos estaduais de educação.

Para Ranieri (2000), a forma federativa utilizada para a organização do Estado brasileiro e que se reflete nos sistemas de ensino, determinaria descentralização política e administrativa no campo da educação e autonomia na condução da matéria que afeta cada uma das unidades federadas. Isso porque, na explicação da autora, observados os limites da Constituição Federal, existem pontos que não são objeto de tratamento uniforme no âmbito nacional, pois atendem a interesses predominantemente estaduais ou locais.

Dourado (2009, p. 156), expõe que “[...] o conjunto de princípios que a LDB reserva à educação superior indica alterações, paradoxalmente balizadas, de um lado, pelos processos ditos de descentralização e flexibilização e, de outro, por novas formas de controle e padronização, por meio de processos avaliativos estandardizados⁶.” Ou seja, modelos de avaliação que enfatizam os resultados e os produtos, favorecendo a perspectiva do Estado avaliador e controlador (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2001).

Na percepção de Silva (2007), a separação de papéis associada ao princípio federativo é o bastante para que União e estados se responsabilizem pelos seus respectivos sistemas de

⁶ O Dicionário Essencial da Língua Portuguesa define o termo “estandardizado” como padronizado (SACCONI, 2001). Afonso (2000) chama a atenção para a intensa utilização dos testes estandardizados nas últimas décadas. Estes testes, realizados em larga escala, são uma forma de avaliação normativa, por meio da qual os resultados quantificáveis tornam a competição e a comparação valores fundamentais em educação. Segundo o mesmo autor, “[...] pela avaliação estandardizada criterial pode favorecer-se a expansão do Estado e, simultaneamente, pela publicitação dos resultados dessa mesa avaliação pode promover-se a expansão do mercado” (AFONSO, 2000, p. 120)

ensino superior, adotando regras próprias e observados os princípios constitucionais de qualidade e de avaliação desse nível de ensino.

Por sua vez, Gomes (2011) realça que, na educação superior, a União atua com prevalência relativa nos níveis de competência, obrigações e gestão de todo o sistema. Segundo o autor, em matéria de princípios e condutas gerais, a União não poderá retirar as atribuições específicas dos estados e municípios de organizar e gerir os seus sistemas de ensino, na qualidade de entidades autônomas suas peculiaridades regionais e locais, conforme prevê a Constituição Federal.

Portanto, no regime federalista brasileiro, quando se trata da educação superior, as leis educacionais dispõem que as instituições públicas criadas e mantidas pelos governos estaduais submetem-se aos respectivos sistemas de ensino e à legislação educacional estadual.

Entretanto, segundo Gomes (2011, p. 13) “[...] as decisões e ações dos entes políticos periféricos não podem conflitar com as diretrizes e bases instituídas pela entidade central, tendo em vista a sua qualidade de legislação federal principiológica, o que não impede a premente atividade dos primeiros”. Para o autor, quando se trata da avaliação do ensino superior, o sistema federal de ensino apresenta as melhores condições dos órgãos do sistema para avaliar as instituições privadas e públicas, federais, estaduais ou municipais.

Assim, compreende-se que, em relação à avaliação das instituições de ensino superior pertencentes aos sistemas estaduais, existem dissensões da literatura da área, as quais serão analisadas no decorrer deste trabalho.

1.2 Os sistemas estaduais de ensino na oferta da educação superior

A partir dos anos 1990, as políticas públicas brasileiras foram desencadeadas em um cenário de reconfiguração que demandou a ação incisiva do Estado para a expansão pública da educação superior (DOURADO, 2009). Nessa perspectiva, ocorreram inúmeras mudanças relacionadas à expansão das oportunidades educacionais, à produção de conhecimento e à formação, determinadas por um padrão de qualidade hegemônico, identificado pela lógica da competição no mercado por meio dos resultados obtidos pelos escolares (ENQUITA, 1997).

A educação superior no País, que desde seu início até os anos 1990 foi destinada à elite (SANTOS, 1998), passou por um processo de massificação⁷. Tal processo foi desenvolvido por meio da implementação e/ou reorientação de um conjunto de políticas e programas, com o objetivo de ampliar o acesso, sobretudo dos jovens e trabalhadores nesse nível de ensino (GOMES; MORAES, 2009).

É importante salientar que esse processo de expansão é caracterizado pela diversificação e privatização do ensino, por meio do crescimento significativo dos centros universitários e das instituições não universitárias, o que acarretou a superioridade do aumento das matrículas do setor privado mercantil em relação às matrículas nas instituições públicas (SGUISSARDI, 2008; DOURADO, 2009).

Nesse sentido, é importante destacar as metas para expansão da educação superior constantes no Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2001-2010, aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, dentre as quais: “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (BRASIL, 2001).

A melhoria da qualidade do ensino oferecido, adquirida por meio da “[...] institucionalização de amplo sistema de avaliação [...]” é sinalizada nas diretrizes para a educação superior da Lei 10.172. A partir dessas diretrizes, o referido Plano estabelece como um dos objetivos e metas “institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica” (BRASIL, 2001).

Segundo o Censo da Educação superior do ano de 2010, divulgado pelo INEP em 2011, o número de matrículas nos cursos de graduação aumentou, no período de 2001 a 2010, em 110,1%. O total de 6.379.299 matrículas em cursos de graduação no ano de 2010 representa mais que o dobro das matrículas de 2001. Dentre os fatores apontados para essa expansão enfatiza-se o somatório das políticas públicas de incentivo ao acesso e à permanência na educação superior, dentre elas, o aumento do número de financiamento

⁷ GOMES; MORAES (2009) utilizam o termo massificação para definir o processo de expansão das matrículas na educação superior, por meio do qual, esse nível de ensino passou a responder a demandas e interesses de um público bem mais amplo e diferenciado proveniente das classes sociais cujos filhos/as concluíram o ensino médio. Para isso, os autores utilizam o modelo teórico de Trow (2005), segundo o qual o ingresso de um contingente maior da população na educação superior fortalece os movimentos para alterar os mecanismos de acesso e seleção, face a superação da concepção de educação superior como privilégio de classe, que cede lugar a ancoragem social de educação como direito.

(bolsas e subsídios) aos alunos e o aumento da oferta de vagas na rede federal, via abertura de novos campi e novas IES, bem como, a interiorização de universidades já existentes.

Considerando os cursos presenciais, o INEP informa que, no período de 2001 a 2010, houve mudanças na distribuição das matrículas pelas regiões geográficas do País. Das 5.449.120 matrículas em cursos presenciais, (6,5%) estão na região Norte; (19,3%) na região Nordeste; (48,7%) na região Sudeste; (16,4%) na região Sul e (9,1%) na região Centro-Oeste. Comparados com o ano de 2001, os percentuais de matrículas aumentaram nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e diminuíram nas regiões Sul e Sudeste.

No âmbito do sistema federal de ensino, registra-se, nos anos 2000, a criação de programas direcionados a expansão. O Programa Universidade para Todos (PROUNI), foi criado em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, com a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos, o Programa oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderem fizerem adesão.

Em 2003 foi iniciado pelo governo federal o Programa de Expansão das Universidades Federais (Expandir), com o objetivo de criar novas universidades e a implementação de novos *campi*. Na primeira fase de implementação do Programa foram criadas dez novas universidades federais (MEC, 2009).

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi estabelecido pelo Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007, “com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”. Segundo o MEC, o Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano.

Houve, ainda em 2008, a implantação da educação tecnológica, por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional,

Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs).

Além dos programas supracitados, a União assinala a oferta de cursos na modalidade de Educação a Distância (EAD) como um fator significativo para a ampliação do número de vagas na educação superior. Nesse sentido, com a finalidade de “expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país”, foi criada a Universidade Aberta do Brasil (UAB), por meio do Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. O Censo da Educação Superior também confirma a tendência de crescimento dos cursos na modalidade de ensino a distância, que atingem 14,6% do total do número de matrículas.

De acordo com os dados do INEP, ainda, no ano de 2010 as matrículas estão concentradas nas universidades (54,3%), seguida das faculdades (31,2%) e dos centros universitários (14,5%). No entanto, embora as matrículas estejam concentradas nas universidades, as faculdades correspondem ao maior número de instituições na educação superior, correspondendo a 2.025 do total de 2.378 instituições que preencheram o Censo.

Acerca da prevalência das instituições privadas no “modelo” de expansão da educação superior no Brasil, Sguissardi (2008) defende que:

A multiplicação dos *campi* das IFES, a criação recente de mais 12 universidades federais em diversos estados do Brasil, beneficiando importantes regiões metropolitanas, mas especialmente do interior do país, e, certamente, o REUNI deverão ter importante impacto nos números referentes às instituições e matrículas do setor público federal. Mas, infelizmente, seu efeito sobre a participação percentual do setor público no total de IES e de matrículas será diminuto diante do muito mais expressivo crescimento do setor privado, especialmente representado pelo sub-setor particular ou privado/mercantil. (SGUISSARDI, 2008, p. 996)

A privatização da educação superior que particularmente nos anos 1990 se caracteriza por meio da expansão de instituições não universitárias e de centros universitários, a partir dos anos 2000, ganha contornos de mercantilização gerencial com a inserção de instituições financeiras na construção de oligopólios educacionais (OLIVEIRA, 2009)⁸.

Por outro lado, segundo os dados do INEP, nesse mesmo período, o setor público assiste a uma inédita e significativa expansão. As categorias administrativas federal e estadual

⁸ Para Oliveira (2009), os oligopólios educacionais surgem da atuação empresarial, que aplica regras competitivas de mercado na oferta da educação superior e que tem acelerado a expansão do setor privado por meio da compra ou fusão de instituições.

apresentam crescimento no número de matrículas de 2001 a 2010 na ordem de 85,9% e 66,7%, respectivamente. Em 2010, foram registradas 1.643.298 matrículas na graduação pública no Brasil.

No ano de 2001 as universidades estaduais representavam 360.537 e as municipais 79.250, do total de 9444.584 matrículas na educação superior pública no Brasil. Em 2010, esse número aumentou para 601.112 matrículas nas instituições estaduais e 103.530 matrículas nas municipais.

Conforme os dados apresentados na Tabela 1, em 2010, os sistemas estaduais de ensino foram responsáveis por 179, das 278 instituições que oferecem graduação pública no País. Ou seja, as instituições estaduais e municipais existem em maior número do que as federais, que totalizam 99 instituições.

No entanto, quando se trata do número de cursos, dos 9.245 registrados no País em 2010, 5.326 cursos são oferecidos nas instituições federais, enquanto 3.286 estão nas estaduais e 633 nas municipais.

Os sistemas estaduais de ensino também são responsáveis por um elevado número de concluintes. Dos 190.597 alunos que concluíram a graduação em instituições públicas, 90.652 estudaram nas instituições pertencentes a esses sistemas.

Tabela 1. Estatísticas Básicas da Graduação Pública no Brasil em 2010

Estatísticas Básicas	Graduação Pública			
	Total	Federal	Estadual	Municipal
Instituições	278	99	108	71
Cursos	9.245	5.326	3.286	633
Matrículas de Graduação	1.643.298	938.656	601.112	103.530
Ingressos (todas as formas)	475.884	302.359	141.413	32.112
Concluintes	190.597	99.945	72.530	18.122

Fonte: INEP, Censo da Educação Superior, 2011

Ainda que os dados apresentados pelo INEP indiquem o crescimento das matrículas, tanto no setor público, quanto no setor privado, ressalta-se que o Estado não conseguiu atingir a meta prevista no PNE para a expansão da educação superior. Oliveira (2011) pontua que o País está distante “dos parâmetros da real democratização desse nível de ensino, sobretudo em termos de acesso, permanência e conclusão e, ainda, de qualidade da oferta de cursos e programas para os estudantes-trabalhadores”. Para o autor, os grandes desafios para o novo PNE são:

- a) promover expansão com qualidade da educação superior, de modo a acelerar o incremento da taxa de escolarização (bruta e líquida), especialmente por meio de IES públicas; b) implantar uma efetiva política de democratização, incluindo o acesso e a permanência de estudantes, sobretudo os de baixa renda, negros indígenas, do campo e os quilombolas; c) promover o equilíbrio entre a oferta de educação superior pública e privada; d) garantir expansão que atenda as necessidades regionais e nacionais de desenvolvimento social, econômico e cultural; e) promover equilíbrio regional e estadual na oferta de educação superior, devendo o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste experimentar maior expansão; f) ampliar a política de apoio público à titulação do corpo docente e de expansão da pesquisa e da pós-graduação. (OLIVEIRA, 2011, p. 132)

Nesse sentido, o Projeto de Lei n. 8.035, que trata do novo Plano Nacional de Educação 2011-2020, encaminhado pelo governo federal ao Congresso Nacional, prevê como meta para a educação superior “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”.

1.2.1 A educação superior no sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul

O estado de Mato Grosso do Sul (MS) originou-se a partir da divisão do estado de Mato Grosso (MT) em 11 de outubro de 1977, por meio da Lei Complementar n.º 31, 11 de outubro de 1977, e está localizado na região Centro-Oeste brasileira, com uma área de 357.145,836 km². O estado limita-se a oeste com a Bolívia e Paraguai, ao norte com o Mato Grosso, ao sul com o Paraguai e o Paraná e a leste com São Paulo, Minas Gerais e Goiás (IBGE, 2011).

Instalado oficialmente em 1 de janeiro de 1979, o Mato Grosso do Sul possui 78 municípios e 85 distritos, sendo sua capital e maior cidade Campo Grande. Outros municípios importantes, em termos demográficos, são Dourados, Três Lagoas, Corumbá, Ponta Porã, Aquidauana, Nova Andradina e Naviraí (BRASIL, 2010).

As migrações de contingentes oriundos dos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo foram fundamentais para o povoamento do estado e marcaram a fisionomia da região. Em 2011, a população estimada para o estado foi de aproximadamente 2.477.542 habitantes (IBGE, 2011).

Conforme informações do Portal MS, página eletrônica desenvolvida pelo governo do estado em questão, as principais fontes econômicas do Mato Grosso do Sul são agricultura e pecuária. A maior produção agropecuária concentra-se na região de Dourados que desenvolve uma agricultura diversificada, com culturas de soja, arroz, café, trigo, milho, feijão, mandioca, algodão, amendoim e cana-de-açúcar. Nos campos limpos, pratica-se a pecuária de corte, com numeroso rebanho bovino, e os suínos assumem importância nas áreas agrícolas. No pantanal, a oeste, estão as melhores pastagens do estado.

A principal atividade industrial do MS é a produção de gêneros alimentícios, seguida da transformação de minerais não-metálicos e da indústria de madeira. Os beneficiamentos de carne bovina e de arroz têm seu centro na capital.

Por outro lado, Corumbá é o maior núcleo industrial da região Centro-Oeste, com indústrias de cimento, fiação, curtume, beneficiamento de cereais e uma siderúrgica que trata o minério de Urucum. Além dessas atividades, o turismo ecológico também representa uma

importante fonte de receita para o estado, pois a região do pantanal mato-grossense atrai visitantes do resto do Brasil e do mundo interessados em conhecer a beleza natural na região (PORTAL MS, 2011).

Em relação à educação superior, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento da Ciência e Tecnologia aponta que, no ano de 2010, existiam em Mato Grosso do Sul 05 instituições de educação superior organizadas como universidades. Dessas, 03 instituições eram mantidas pelo poder público e 02 eram particulares. Já entre as sedes e campus das faculdades, centros universitários, institutos de ensino superior e faculdades integradas, o estado apresentava aproximadamente 40 instituições.

Embora os índices de crescimento de IES e cursos no MS, no período de 2000 a 2009, sejam inferiores ao observado no cenário nacional, o que é exposto por Silva (2011), houve, no estado, o incremento de 36,7% no número de instituições, e de 75,2% no número de cursos. Em 2009, o estado apresentava um número total de 65.141 matrículas em cursos de graduação presencial e 22.493 matrículas em cursos de graduação na modalidade a distância, conforme dados do INEP (2010a).

Nesse cenário apenas uma instituição de ensino superior pertence ao sistema estadual de ensino, a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), criada pela Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, aprovada em 1979 e ratificada em 1989, conforme o disposto em seu artigo 48, Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias.

A Instituição foi implantada em Dourados⁹, com a missão de: “gerar e disseminar o conhecimento, voltada para a interiorização, e com compromisso em relação aos outros níveis de ensino” (UEMS, 2008). Para Fernandes (2003), Dourados foi escolhida para sede da UEMS,

[...] por se destacar entre os municípios de maior população no estado e também porque havia sido definido que o estado carecia de uma universidade que atendesse à demanda de interiorização do ensino qualificando e capacitando a população específica da região. Além disso, com sua localização geográfica a cidade de Dourados tornou-se um centro da região sul e sudeste do Estado de Mato Grosso do Sul nos setores comercial, financeiro, médico-hospitalar, social e educacional. (FERNANDES, 2003, p. 123)

⁹ O município de Dourados, criado por meio do Decreto nº 30, de 20 de dezembro de 1935, está localizado no sul do estado de Mato Grosso do Sul, aproximadamente a 220 km de Campo Grande, capital do estado. O município possui uma área territorial de 4.086 km² e uma população de 196.035 habitantes (IBGE, 2010).

Em 1993, a Lei Estadual nº 1.460, de 17 de dezembro, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul¹⁰, estabeleceu como competência desse órgão de caráter normativo, consultivo, deliberativo e de assessoramento da Secretaria de Estado de Educação, no art. 2º, inciso IV “decidir sobre a autorização para o funcionamento de estabelecimentos isolados de ensino superior, e universidades, desde que criados e mantidos pelo Poder Público Estadual ou Municipal” (MATO GROSSO DO SUL, 1993).

De acordo com a Lei Estadual nº 2.787, de 24 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, em seu art. 28, cabe ao CEE/MS:

[...] III - participar da elaboração de políticas públicas nas áreas de educação básica e educação superior, conjuntamente com órgãos públicos e particulares que atuam nessas áreas ou que possuem ações específicas nas áreas de educação infantil, educação indígena, educação especial, educação de jovens e adultos, formação profissional e tecnológica;
IV - avaliar e fiscalizar a execução das políticas públicas nas áreas mencionadas no inciso anterior; [...]. (MATO GROSSO DO SUL, 2004)

Desta forma, a implantação da UEMS ocorreu a partir da publicação das seguintes normatizações: Lei Estadual nº 1.461, de 20 de dezembro de 1993; Parecer do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul CEE/MS nº 08, de 09 de fevereiro de 1994; Parecer CEE/MS nº 215 e Deliberação CEE/MS nº 4.787, ambos de 20 de agosto de 1997, que concederam o credenciamento da Instituição por cinco anos, prorrogado até 2003; Deliberação CEE/MS nº 6.602, de 20 de junho de 2002; Deliberação CEE/MS nº 8955, de 16 de dezembro de 2008, quando o Conselho Estadual de Educação prorrogou o ato de credenciamento da UEMS por 03 (três) anos, a partir de 1 de janeiro de 2009 até 31 de dezembro de 2011 (UEMS, 2008).

A UEMS, após uma ampla consulta com a comunidade, foi instalada com a finalidade de atender as necessidades regionais, particularmente a formação de professores em exercício sem a devida habilitação, e, ainda, contribuir com o desenvolvimento técnico, científico e social do estado (UEMS, 2008).

Conforme o histórico da Instituição, constante na página eletrônica da UEMS, sua instalação foi realizada:

¹⁰ O endereço eletrônico do CEE-MS é: < <http://www.cee.ms.gov.br/> >. Acesso realizado em: 14 fev. 2011.

Através de reuniões com as comunidades locais, foram definidas as necessidades regionais e chegou-se à concepção de uma Universidade com vocação voltada para a propagação do ensino superior no interior do Estado, alicerçado na pesquisa e extensão, respaldada na Política de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul, que se propunha a reduzir as disparidades do saber e alavancar o desenvolvimento regional. (UEMS, 2011b)

Para Ferronato (2009, p. 59) “apesar dos conflitos políticos gerados em torno da sua existência e com relação à utilização de recursos destinados ao ensino básico, após 14 anos, a UEMS foi finalmente implantada tendo como objetivo a formação de professores”. Conforme a autora, isso se deve ao fato do Mato Grosso do Sul ter herdado uma rede de ensino precária, com um déficit escolar enorme, de maneira que a grande maioria dos professores da educação básica necessitava de qualificação.

Em 2008, ao publicar o Plano de Desenvolvimento Institucional para o período de 2009 a 2013¹¹, a UEMS alterou a sua missão institucional e retirou o foco da interiorização do ensino, conforme o texto a seguir transcrito:

Gerar e disseminar o conhecimento, com vistas ao desenvolvimento das potencialidades humanas, dos aspectos político, econômico e social do Estado, e com compromisso democrático de acesso à educação superior e o fortalecimento de outros níveis de ensino, contribuindo, dessa forma, para a consolidação da democracia. (UEMS, 2008, p. 12)

Inicialmente, a UEMS adotou a estratégia de rotatividade dos cursos, sendo eles permanentes em sua oferta e temporários em sua localização, conforme a necessidade social do oferecimento. Atualmente os cursos são permanentes e estão distribuídos em 15 Unidades Universitárias, denominadas anteriormente como Unidades de Ensino e localizadas nos seguintes municípios: Amambai, Aquidauana, Campo Grande, Cassilândia, Coxim, Dourados, Glória de Dourados, Ivinhema, Jardim, Maracaju, Mundo Novo, Naviraí, Nova Andradina, Paranaíba, Ponta Porã (UEMS, 2008). As Unidades Universitárias atendem cerca de 19,23 % do total de 78 municípios existentes no estado, o que pode ser visualizado na Figura 1.

¹¹ A Resolução COUNI-UEMS n° 348, de 26 de setembro de 2008, aprovou o PDI da UEMS para o período de 2009 a 2013.

Figura 1. Localização das Unidades Universitárias da UEMS no estado



Fonte: UEMS, 2011.

A UEMS oferece cursos de graduação, pós-graduação e extensão e já foi responsável, segundo dados da Diretoria de Registro acadêmico da Instituição, pela formação, em nível de graduação, de aproximadamente 9.062 alunos. Em seu quadro de acadêmicos conta com cerca de 85% de egressos de escolas públicas, oriundos de famílias que ganham até 3 salários mínimos (UEMS, 2011).

Tabela 2. Distribuição dos alunos matriculados na UEMS em 2011

Unidade	Curso	Turno	Total
Amambai	Ciências Sociais	Not	127
	História	Not	155
Aquidauana	Agronomia	Integ	261
	Engenharia Florestal	Integ	147
	Zootecnia	Integ	211
Campo Grande	Artes Cênicas e Dança	Not	81
	Geografia	Not	78
	Normal Superior	Integ	2
	Letras – hab. português/espanhol	Not	85
	Letras - hab. português/inglês	Not	88
	Pedagogia	Not	145
	Turismo	Vesp	46
Cassilândia	Agronomia	Integ	209
	Letras - hab. português/inglês	Not	150
	Matemática	Not	111
Coxim	Ciências Biológicas	Not	159
Dourados	Ciência da Computação	Integ	162
	Ciências Biológicas	Not	163
	Direito	Matu	250
	Enfermagem	Integ	148
	Engenharia Ambiental	Integ	86
	Engenharia Física	Integ	84
	Física	Matu	46
	Física	Not	127
	Letras – hab. português/espanhol	Matu	140
	Letras - hab. português/inglês	Vesp	139
	Matemática	Not	132
	Pedagogia	Vesp	140
	Química	Not	124
	Química	Vesp	23
	Química Industrial	Integ	70
	Seg.Licenciatura em Física	Integ	19
	Seg.Licenciatura em Química	Integ	16
	Sistemas de Informação	Not	128
	Turismo	Matu	129
	Turismo	Not	164
Glória de Dourados	Geografia	Not	88
	Tecnologia em Agroecologia	Integ	82
	Tec. em Produção Sucoalcooleira	Not	90
Ivinhema	Ciências Biológicas	Not	173
	Tecnologia em Horticultura	Matu	16

Tabela 2. Distribuição dos alunos matriculados na UEMS em 2011 (Continuação)

Unidade	Curso	Turno	Total
Jardim	Educação Física	Integ	33
	Geografia	Not	94
	Geografia	Vesp	80
	Letras - hab. português/inglês	Not	201
	Turismo	Not	132
Maracaju	Administração	Not	168
	Pedagogia	Not	133
Mundo Novo	Ciências Biológicas	Not	162
	Tecnologia em Gestão Ambiental	Not	40
Naviraí	Direito	Not	222
	Química	Not	181
	Tecnologia em Alimentos	Vesp	93
Nova Andradina	Computação	Matu	61
	Letras - hab. português/inglês	Not	67
	Matemática	Not	138
	Seg. Licenciatura em Informática	Integ	38
Paranaíba	Ciências Sociais	Matu	98
	Direito	Matu	201
	Direito	Not	210
	Pedagogia	Not	154
Ponta Porã	Administração	Not	199
	Ciências Contábeis	Matu	104
	Ciências Contábeis	Not	106
	Ciências Econômicas	Not	172
Totais			7881

Fonte: Elaborada a partir de informações prestadas pela Diretoria de Registro Acadêmico

Desde o ano de 2003, por meio da Resolução COUNI-UEMS nº 241, aprovada em 17 de julho, a Instituição oferece vagas em regime de cotas nos cursos de graduação. O art. 1º dessa Resolução estabelece a proporção de 20% das vagas para o ingresso aos aprovados que concorrerem às vagas ofertadas no regime de cotas para negros e 10% aos aprovados que concorrerem às vagas ofertadas no regime de cotas para índios.

Em 2010, por meio da Portaria nº 1.369, de 7 de dezembro, o MEC credenciou a UEMS como instituição vinculada ao Sistema UAB, para o oferta de cursos superiores na modalidade a distância, pelo prazo de cinco anos.

Registra-se também que, desde 2011, o ingresso dos alunos na UEMS se dá por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM¹²) e, posteriormente, via inscrição no Sistema de Seleção Unificado (SiSU¹³). Os candidatos ao processo seletivo da UEMS são aqueles que prestarem a prova do ENEM e, a partir da nota obtida, se inscreverem no SiSU, fazendo a opção para os cursos de graduação de sua preferência na Instituição (UEMS, 2011).

O número de matriculados nos cursos de graduação da UEMS, no ano de 2011, foi de 7.881 alunos, distribuídos pelos 69 cursos oferecidos nos turnos matutino, vespertino e noturno. Desses alunos, 1090 ingressaram por meio do regime de cotas para negros e 280, por meio do regime de cotas para indígenas.

Nota-se, na Tabela 2, que o maior número de cursos e alunos matriculados concentra-se na Unidade Universitária de Dourados.

Além dos cursos de graduação, a UEMS oferece para a comunidade 09 cursos de pós-graduação *lato sensu*, sendo 01 desses cursos oferecido, a distância, nos pólos de Água Clara, Camapuã e Miranda, municípios que não são atendidos por Unidades Universitárias da Instituição, conforme consta no Quadro 1.

Em nível de pós-graduação *stricto sensu*, a Universidade conta com 06 programas, em nível de mestrado, distribuídos em 04 Unidades Universitárias, o que demonstra o Quadro 2.

¹² Instituído pelo Ministério da Educação, por meio da Portaria nº 807, de 18 de junho de 2010, o ENEM tem como objetivo aferir se o participante, ao final do ensino médio, demonstra domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e conhecimento das formas contemporâneas de linguagem. Segundo informações do INEP (2011), o MEC, a partir de uma reformulação do Exame, utiliza como forma de seleção unificada nos processos seletivos das universidades públicas federais, com os objetivos de democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de ensino superior, possibilitar a mobilidade acadêmica e induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio. As universidades possuem autonomia e podem optar entre quatro possibilidades de utilização do Exame como processo seletivo: como fase única, com o sistema de seleção unificada, informatizado e on-line; como primeira fase; combinado com o vestibular da instituição; como fase única para as vagas remanescentes do vestibular (INEP, 2011).

¹³ O SiSU, instituído e regulamentado pela Portaria Normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010, é o sistema informatizado, gerenciado pelo MEC, por meio do qual as instituições públicas de educação superior participantes selecionam novos candidatos exclusivamente pela nota obtida no ENEM. No processo seletivo 2º/2011, participaram 48 instituições de ensino superior, sendo 19 universidades federais, 4 universidades estaduais, 23 institutos federais e dois centros federais de educação tecnológica. No total, são 26.336 vagas distribuídas em 754 cursos (MEC, 2011).

Quadro 1. Cursos de Pós-Graduação *lato sensu* Oferecidos pela UEMS em 2011

Unidade	Curso	Modalidade
Campo Grande	Ciências da Linguagem	Presencial
Dourados	Educação Básica - área de concentração em Educação Infantil.	Presencial
	Ensino de Ciências	Presencial
	Letras/Estudos Lingüísticos	Presencial
	Letras/Estudos Literários	Presencial
	Planejamento e Gestão Ambiental	Presencial
Paranaíba	Direitos Humanos	Presencial
	Especialização Educação: Educação, Linguagem e Sociedade	Presencial
Pólos de Água Clara, Camapuã, Miranda	Gestão Pública Municipal	a Distancia

Fonte: Elaborado conforme dados fornecidos pela Diretoria de Registro Acadêmico da UEMS

Quadro 2. Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* oferecidos na UEMS em 2011

Unidade	Curso
Aquidauana	Mestrado em Agronomia
	Mestrado em Zootecnia
Campo Grande	Mestrado em Letras
Dourados	Mestrado em Matemática*
	Mestrado em Recursos Naturais
Paranaíba	Mestrado em Educação

Fonte: Elaborado conforme dados fornecidos pela Diretoria de Registro Acadêmico da UEMS

* O Programa de Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional é um curso semipresencial com oferta nacional, realizado por uma rede de Instituições de Ensino Superior, no contexto da Universidade Aberta do Brasil (UAB), e coordenado pela Sociedade Brasileira de Matemática (SBM).

A partir dos dados apresentados é possível perceber que a UEMS, por meio da oferta de cursos de graduação e pós-graduação, tem contribuído significativamente para o desenvolvimento educacional de Mato Grosso do Sul, uma vez que tem atendido um elevado percentual de alunos em diversos municípios do estado.

Para Mello (2010), as justificativas para a criação da UEMS, objetivando a formação de profissionais para a educação básica, têm demonstrado efetividade nas medidas desenvolvidas para a formação de professores. Segundo pesquisa realizada pelo autor, o processo de interiorização implementado pela Instituição estabeleceu nexos com os bons

resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb¹⁴), considerando, principalmente, o papel na formação em nível superior de professores que passam a atuar junto às redes de ensino,

E mais do que isso, as ações desenvolvidas por meio de projetos de extensão e pesquisa demonstraram contribuir na construção de um lócus de articulação e de diálogo entre a Universidade e as instituições de educação básica, estabelecendo condições para mais nexos, mas que ainda necessitam de maior entrosamento, especialmente por meio da definição de políticas institucionais mais efetivas na consecução de sua missão (MELLO, 2010, p. 113).

A partir do exposto, nota-se que tanto no cenário nacional, como no contexto do estado de Mato Grosso do Sul, as universidades estaduais, com suas especificidades, representam um importante papel na oferta da educação superior brasileira.

¹⁴ Segundo informações da página eletrônica do INEP (2011), o IDEB foi criado em 2007 e é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP.

CAPÍTULO II

O MOVIMENTO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

As transformações ocorridas na educação superior estabeleceram mudanças nas ações governamentais destinadas ao processo de avaliação desse nível de ensino, tornando as formas e os procedimentos de regulação¹⁵ da educação mais cerrados, racionalizados e centralizados (GOMES; AZEVEDO, 2009; SOUZA; OLIVEIRA, 2003).

Para Dias Sobrinho (2003, p. 59), “[...] o cenário de complexificação e ampliação das demandas populares por educação e outros direitos sociais, agravado pelas sérias restrições econômicas, justifica bem o surgimento do ‘Estado Avaliador’ (ou avaliativo)”. O autor sinaliza que, com o aumento de seu poder regulatório sobre os resultados, o Estado costuma praticar uma avaliação predominantemente controladora.

Peixoto (2009), ao examinar as políticas para a educação superior brasileira pontua que

[...] o modo desordenado como se deu a expansão do sistema de educação superior no final do século XX, chamou a atenção dos gestores e formuladores de políticas para a necessidade da aplicação de instrumentos de avaliação, destinados a assegurar níveis de qualidade capazes de corresponder às demandas de formação profissional e de atender a critérios científicos e acadêmicos reconhecidos internacionalmente. (PEIXOTO, 2009, p. 4)

Nesse sentido, as políticas implantadas pelos governos brasileiros anunciam a expansão do ensino com qualidade, que deverá ser adquirida por meio da avaliação. Dentre os

¹⁵ Barroso (2005) expõe que a regulação enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos é um processo que tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema. Na análise do autor, “o processo de regulação 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 acções dos actores em função dessas mesmas regras” (BARROSO, 2005, p. 733).

dispositivos legais que destacam a questão da qualidade educacional está a Constituição Brasileira, que dispõe no inciso VII, do seu art. 206, como um dos princípios do ensino ministrado a garantia de padrão de qualidade. Já o artigo 214 indica a melhoria da qualidade do ensino como um dos resultados pretendidos do plano nacional de educação a ser elaborado (BRASIL, 2006).

Segundo Freitas (2005, p. 86) “[...] a avaliação educacional ficou implícita no texto constitucional de 1988 e, devido a isso, se impôs como uma tarefa pública que supõe a atuação do Estado segundo a concepção de federalismo e a natureza da relação Estado-sociedade inscritas na Lei Maior”.

Coadunando com a Constituição Federal, a LDB estabelece, entre os princípios e fins da educação nacional, a garantia de padrão de qualidade. A questão da qualidade do ensino aparece, ainda, no art. 4, inciso IX da Lei (BRASIL, 1997), que indica para a efetivação do dever do Estado com a educação, a garantia de “[...] padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem”.

Considerando a centralidade dos processos avaliativos nas políticas educacionais contemporâneas, o presente capítulo aborda o movimento de construção da política de avaliação da educação superior no Brasil, a partir dos anos 1990, bem como, a relação entre a União e os sistemas estaduais de ensino para a consecução dessa política.

2.1 A avaliação da educação superior pós-Constituição Federal

Desde o final dos anos 1980, a comunidade universitária brasileira buscava produzir acordos sobre a avaliação como um instrumento de democratização e consolidação da universidade. Diversas instituições desenvolveram experiências de autoavaliação, que contribuíram para criar um espaço de interlocução entre o MEC e as instituições federais, representadas pela Associação das Instituições Federais do Ensino Superior (ANDIFES) (DIAS SOBRINHO, 2003). Dentre essas instituições estão a Universidade de Brasília (UNB) e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Belloni *et all* (2000, p. 95), ao tratarem acerca do processo de avaliação realizado na UnB, expõem que a avaliação das instituições de nível superior teria como finalidade a melhoria da qualidade e relevância, tanto científica, quanto política, das atividades desenvolvidas. Segundo os autores, o efeito transformador do processo avaliativo depende da

associação deste ao “[...] processo de tomada de decisões políticas em função dos resultados produzidos pela avaliação [...]”.

Da mesma forma, Dias Sobrinho (2000) ao focar a avaliação institucional da UNICAMP expressa que o objeto desta avaliação seria a universidade toda. Nesse sentido, ao considerar a instituição universitária como uma organização multidimensional e complexa, o primeiro projeto de avaliação institucional da UNICAMP teve como prioridade a relação acadêmica, ou seja, os fins da universidade, cujo objetivo seria segundo Dias Sobrinho (2000, p. 77) “[...] promover sua qualidade por intermédio do processo avaliativo [...]”.

Essas experiências de autoavaliação subsidiaram a construção do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), originário de uma proposta elaborada pela ANDIFES ao Ministério da Educação. O Programa foi instituído em julho de 1993, quando este último criou a Comissão Nacional de Avaliação e seu Comitê Assessor, e passou a ser implementado em 1994 (SOARES, 2003).

Acerca da relação entre o governo do período e o ensino superior, Gomes (2003) menciona que o PAIUB significou o reconhecimento consensual da necessidade de processos e procedimentos avaliativos, que deveriam ser conduzidos pelas próprias instituições, para a elevação da qualidade de todas as atividades acadêmicas. “Em outras palavras, a hegemonia política do processo de formulação da política de avaliação pertencia às lideranças universitárias, os quais definiram os termos e as condições sob as quais a avaliação deveria ocorrer” (GOMES, 2003, p. 134-135).

Conforme a proposta elaborada pela Comissão Nacional de Avaliação, que culminou no “Documento Básico Avaliação das Universidades Brasileiras”, esse processo deveria ser o contraponto da proposta desenvolvida pela instituição de educação superior, buscando atender as seguintes exigências da universidade contemporânea: a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade (BRASIL, 1993).

O “Documento Básico Avaliação das Universidades Brasileiras” advertia, ainda, para os princípios básicos sobre os quais uma sistemática de avaliação institucional da atividade acadêmica deveria ser desenvolvida, considerando a descentralização dos procedimentos para a tomada de decisão. Esses princípios aparecem nos seguintes termos:

- aceitação ou conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos;
- reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados;
- envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para melhoria do desempenho institucional. (BRASIL, 1993)

A esse respeito, Ristoff (2000) realça que os princípios presentes na concepção do PAIUB e que deveriam nortear os projetos de avaliação das universidades brasileiras seriam: globalidade; comparabilidade; respeito à identidade institucional; não premiação e punição; adesão voluntária; legitimidade e continuidade.

Caracterizado por possuir dotação financeira própria, o PAIUB, conforme explicita Palharini (2000, p. 1) indicava a avaliação como um processo de promoção da “[...] melhoria contínua da qualidade, que esteja relacionado ao processo de planejamento da instituição, que seja permanente e enfatize o ensino de graduação, abrangendo as questões de ordem administrativa e de gestão da Universidade”.

Polidori *et all* (2006), Zainko e Coelho (2007) destacam como outra característica importante do PAIUB o fato do mesmo contar com a adesão voluntária das IES, com o objetivo de desenvolver um processo de avaliação institucional que valorize as especificidades de cada instituição.

Ristoff (2000) argumenta que nos anos de 1993 e 1994, o Brasil viveu um momento histórico no tocante à avaliação, uma vez que o PAIUB passou a ter número significativo de instituições participantes em um curto espaço de tempo.

Embora o PAIUB apresentasse os princípios e objetivos acima descritos, em pesquisa realizada em onze universidades federais da região sul e sudeste que aderiram ao Programa, Palharini (2000) alerta que os resultados apontam que o PAIUB foi implementado na grande maioria das universidades com uma forte tendência para um padrão de configuração quantitativa e padronizada, o que pode ser percebido nas expressões numéricas dos indicadores previstos, ou os resultados do instrumental aplicado, contidos nos relatórios. Para Palharini (2000, p. 13), “[...] a ausência de diagnósticos explícitos sobre a realidade investigada, além do não estabelecimento de relações entre as dimensões avaliadas revelou-se como outra característica [...]”.

Acrescenta-se a essa observação que, apesar da ênfase no ensino de graduação, a avaliação realizada pelo PAIUB deveria envolver também a pós-graduação e a extensão,

buscando atender aos objetivos de aperfeiçoamento da qualidade acadêmica. “No entanto, na maioria das IES que participou do PAIUB, somente a graduação desenvolveu algum trabalho” (POLIDORI *et all*, 2006, p. 427).

As lideranças do MEC explicitaram críticas ao PAIUB, sendo a principal dessas a ausência de informações que levassem a um diagnóstico do sistema de educação superior brasileiro, conforme apontado por Gomes (2003). Assim, a partir de 1995, diversos dispositivos legais foram instituídos pelo MEC com o objetivo de estruturar um sistema de avaliação do ensino superior.

A criação de outros instrumentos de avaliação da graduação e a modificação dos instrumentos da pós-graduação configuraram novas características ao PAIUB, que gradativamente perdeu espaço nas políticas educacionais (REAL, 2008). Dessa forma, os sistemas de avaliação ganharam centralidade nas políticas implementadas para a educação superior, expostas a seguir.

2.2 Os Sistemas de Avaliação

Para as discussões realizadas nas próximas seções torna-se necessário conceituar o termo “sistema”, encontrado constantemente nas políticas educacionais desenvolvidas a partir dos anos 1990.

Saviani (2008) lembra que sistematizar é dar, intencionalmente, unidade à multiplicidade, e sendo o ato de sistematizar, um ato intencional, requer a consciência refletida. A sistematização, então, seria caracterizada por: intencionalidade, unidade, variedade, coerência interna e coerência externa. Na visão do autor (p. 80), um sistema é a “[...] unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante”.

Ranieri (2000) cita como exemplo, em matéria educacional, o sistema de ensino ou de educação que é composto pelo conjunto de instituições, com seus elementos materiais e pessoais, e pelo ordenamento jurídico federal e estadual.

Nessa direção, Ferreira (1986, p. 1594) o descreve, dentre outros, como “o conjunto das instituições políticas e/ou sociais e dos métodos por elas adotados, encarados que do ponto de vista teórico, quer do de sua aplicação prática: [...] sistema de ensino”.

Da mesma forma, Silva (1991) ensina que sistema é

[...] o conjunto de regras e princípios sobre uma matéria, tendo relações entre si, formando um corpo de doutrinas e contribuindo para a realização de um fim. É o regime a que se subordinam as coisas. [...] todo conjunto de regras que se devem aplicar na ordenação de certos fatos, integrantes de certa matéria [...] (p. 242, v. 4).

Portanto, para este trabalho, considera-se que um sistema “[...] racionaliza e organiza vários elementos que operam em sinergia para alcançar determinado objetivo, conferindo-lhes unidade” (RANIERI, 2000, p. 117).

2.2.1 Avaliação da educação superior de 1995 a 2004

A obrigatoriedade de avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior foi determinada pela Lei nº 9.131, aprovada em novembro de 1995. Segundo a referida Lei, para a realização das avaliações seriam utilizados procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Dourado, Catani, Oliveira (2003), afirmam que a política desenvolvida nesse período foi concebida pela ótica do mercado e tem o foco na quantificação, visualizada a partir de indicadores que consideram as condições iniciais de oferta dos cursos, imprimindo entre as instituições a competição como mecanismo de melhoria da qualidade.

Desse modo, o Estado assume a função de estimular a qualidade, a partir do princípio de que a avaliação gera competição, e a competição gera qualidade (SOUSA, 2009). A avaliação da educação superior, nesse contexto, emerge como forma de controle da gestão administrativa, com a finalidade de mantê-la descentralizada e desburocratizada (REAL, 2008).

Nesse sentido, o §1º, do art. 3 da Lei nº 9.131 (BRASIL, 1995), dispõe que os procedimentos a serem adotados para as avaliações periódicas deveriam incluir necessariamente, a cada ano, “[...] exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação [...]”.

Um dos procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão adotados pelo MEC foi

a criação da Portaria nº 249, de 18 de março de 1996, que instituiu o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como “Provão” (CUNHA, 2004). De acordo com esta Portaria, o ENC deveria avaliar os conhecimentos e competências técnicas adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação.

O princípio de avaliação presente na Lei nº 9.131 foi revisto pelo Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, que estabeleceu procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. O art. 1º deste Decreto destaca novamente a obrigatoriedade do ENC, conforme transcrição a seguir exposta:

Art. 1º O processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior compreenderá os seguintes procedimentos:

I - análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;

II - avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;

III - avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;

V - avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento. (BRASIL, 1996)

Dentre os dispositivos legais que trataram sobre a avaliação da educação superior desenvolvida no período, é importante registrar, ainda, o Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997; a Portaria MEC n.º 302, de 07 de abril de 1998 e o Decreto Presidencial nº 3.860, de 9 de julho de 2001, por meio do qual o PAIUB deixou de compor a sistemática de avaliação proposta pelo MEC.

É importante destacar que na mesma direção das políticas brasileiras, no cenário internacional, a Conferência Mundial de Educação Superior¹⁶, realizada em Paris no ano de 1998, apresentou a qualidade do ensino superior como uma das questões fundamentais. Essa qualidade estaria relacionada à avaliação e à regulação de natureza sistêmica. Essa Conferência é desencadeada a partir da Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada no ano de 1990, em Jomtien, na Tailândia, quando se instituiu as bases da educação para todos e por toda a vida (TORRES, 2001).

¹⁶ Verificar: <http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm>. Acesso realizado em: 13 mai. 2011.

É nesse contexto, que se consolida o processo de expansão na educação superior, especialmente na América Latina (AROCENA, 2004; LAMARRA, 2006). Entretanto, é importante ressaltar, que embora alguns autores (GENTILI, 2001; SILVA JR; SGUISSARD, 2001) apontem a adoção da avaliação como um mecanismo de aproximação das diretrizes dos organismos internacionais como o Banco Mundial, Cunha (2003) enfatiza que a criação do ENC, com procedimentos de avaliação de rendimento, é uma construção brasileira.

No ano de 2002 o INEP foi instituído como uma agência avaliadora, inclusive com sua transformação em autarquia federal, ligada ao MEC (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2003), proporcionando maior articulação entre o órgão e as instituições e a captação de recursos financeiros para o processo de avaliação.

A última edição do “Provão” foi realizada em 2003 e contou com a participação, conforme informa a página eletrônica do INEP, de mais de 470 mil formandos de 6,5 mil cursos de 26 áreas do conhecimento.

Pelo exposto, entende-se que as políticas implantadas nesse período trouxeram visibilidade aos processos de avaliação, principalmente por meio dos testes estandardizados e ampliaram a competição no sistema (DOURADO, OLIVEIRA, CATANI, 2003), o que foi fundamental para o processo de expansão do acesso ao ensino superior, realizado essencialmente via ensino privado (GOMES, 2002; CUNHA, 2004; ZAINKO; COELHO, 2007).

Nota-se que o foco central da avaliação desenvolvida foi a dimensão formal ou acadêmica e individual por meio de dois instrumentos principais: o monitoramento dos insumos¹⁷ e a avaliação do rendimento dos alunos (REAL, 2008).

A centralidade da avaliação apresentada e justificada como indutora da qualidade, proporciona o controle dos sistemas de ensino, mas também, o controle direto das instituições de educação superior, eliminando as estruturas intermediárias, conforme mencionam Souza e Oliveira (2003):

Dentro dessa lógica, a avaliação encerra duas potencialidades bastante funcionais. De um lado, torna-se peça central nos mecanismos de controle,

¹⁷ Segundo REAL (2008), o monitoramento dos insumos educacionais estaria relacionado à busca da qualidade por meio da quantificação, que seria visualizada a partir de indicadores que consideram as condições iniciais de oferta dos cursos. A obrigatoriedade desses indicadores na avaliação realizada no período é mencionada no Decreto 2.026, que pré-estabelece, ainda, os pontos a serem considerados pela comissão de especialistas responsável pela construção desses indicadores.

que se deslocam dos processos para os produtos, transferindo-se o mecanismo de controle das estruturas intermediárias para a ponta, via testagens sistêmicas, “os controles remotos”. [...] De outro, a avaliação legítima “valorações” úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 875).

Gouveia *et all* (2005) pontuam que embora o sistema de avaliação do ensino superior nesse período apresentasse diversos mecanismos de avaliação das IES, como a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, a Análise das Condições de Ensino e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários, foi o “Provão” que se tornou o instrumento por excelência de avaliação. Segundo os autores (2005, p. 112), “[...] a implantação do ENC nos anos 1990 enquadra-se em uma política de descentralização da gestão e financiamento da educação articulada com a centralização dos processos de avaliação [...]”.

Souza e Oliveira (2003) chamam a atenção para o fato de que o “Provão”, ao transpor a lógica do mercado para a gestão do sistema educacional, incentivando a competitividade entre as instituições, provocou a criação de processos preparatórios para a melhoria das instituições no *ranking*. Do mesmo modo, os autores realçam como resultados intrínsecos ao “Provão” a uniformização dos currículos e intensificação das desigualdades.

Desta forma, embora a política educacional anunciada apontasse para a implantação de um Sistema Nacional de Avaliação, a supervalorização do “Provão” (AMARAL, 2009) não permitiu a configuração do Sistema pretendido.

2.2.2 A Construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)

Em 2004, após a criação da Comissão Especial de Avaliação (CEA¹⁸) e as discussões com a comunidade acadêmica e com a sociedade civil organizada, foi produzido o documento acerca do novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior intitulado "SINAES: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior".

¹⁸ A CEA foi instituída pela Portaria MEC/SESu nº 11, no dia 28 de abril de 2003, com prazo de 120 dias para conclusão dos trabalhos. A referida Comissão identificou as principais convergências e divergências manifestadas pelas entidades participantes das audiências públicas e elaborou uma proposta que foi encaminhada à Casa Civil. A edição da Medida Provisória (MP) nº 147, que instituiu um novo sistema de avaliação, denominado: Sistema Nacional de Avaliação e Progressão do Ensino Superior (SINAPES) foi duramente criticada, por instituições públicas e privadas, em razão do caráter impositivo da medida provisória. Após novas audiências públicas e revisão do projeto de Lei de Conversão da MP, o projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional e foi instituído o SINAES (ARAÚJO, 2009).

Instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o SINAES, cuja operacionalização está sob a responsabilidade do INEP¹⁹, 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, 2004a)

A Portaria MEC nº 2.051, de 9 de julho de 2004, regulamentou os procedimentos de avaliação do SINAES que é composto por três processos de avaliação - de instituições; de cursos e de desempenho dos estudantes – como é demonstrado a seguir:

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

- I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;
- II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;
- III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;
- IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações. (BRASIL, 2004b)

Para coordenar e supervisionar a avaliação promovida pelo SINAES instituiu-se a CONAES. Para a Secretaria de Ensino Superior (SESu) do MEC ficou a responsabilidade pela regulação e supervisão da educação superior.

Dentre as competências da referida Comissão, estabelecidas pelo art. 6º, da Lei 10.861 (BRASIL, 2004), encontra-se “[...] propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes, e seus respectivos prazos [...]”. Segundo o art. 7º, da Lei em questão, a CONAES possui a seguinte composição:

- I – 1 (um) representante do INEP;

¹⁹ Nesse sentido consultar o site do INEP: <<http://www.inep.gov.br/superior/sinaes>>.

- II – 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES;
- III – 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior;
- IV – 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior;
- V – 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior;
- VI – 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior;
- VII – 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior (BRASIL, 2004a).

A CONAES e o INEP, em atendimento a legislação supracitada, publicaram, ainda em 2004, as “Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior” e o documento intitulado “Orientações Gerais para o Roteiro da Auto-Avaliação das Instituições”. Este último documento focaliza as etapas de desenvolvimento da autoavaliação das instituições e oferece possibilidades e caminhos para a construção de processos próprios de autoavaliação institucional.

Nesse contexto, as diretrizes nacionais de avaliação, inclusive do SINAES, que acabam por induzir formatos e instrumentos, medidas, critérios para o desenvolvimento inclusive da autoavaliação, é que se problematiza a autonomia institucional apontada na Constituição Federal e LDB. Essas questões corroboram as afirmações de Souza e Oliveira (2003) quando indicam que a avaliação possibilita supressão das estruturas intermediárias, viabilizando, de forma remota, o controle direto das instituições.

Consta nos documentos supracitados que o desenvolvimento da avaliação das instituições de educação superior no SINAES tem por objetivo identificar o perfil e o significado de sua atuação, por meio de atividades, cursos, programas, projetos e setores (BRASIL, 2004a). O Art. 3º da Lei nº 10.861 indica que a avaliação das instituições será realizada considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

- I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;
- II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV – a comunicação com a sociedade;

V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII – infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. (BRASIL, 2004a)

O processo avaliativo em questão é desenvolvido em duas etapas: a autoavaliação, coordenada pela CPA da instituição e a avaliação externa (BRASIL, 2004a).

A CPA, constituída pelas instituições, tem como atribuições a condução dos processos de avaliação internos da instituição, a sistematização e a prestação das informações solicitadas pelo INEP. O seu caráter formativo deve permitir o aperfeiçoamento, tanto pessoal (dos docentes, discentes e técnico-administrativos) quanto institucional, pelo fato de colocar todos os atores em um processo de reflexão e autoconsciência, devendo inclusive inserir a participação da comunidade externa usuária (CONAES, 2004b).

Os resultados da autoavaliação são submetidos ao olhar externo de especialistas de áreas/cursos, de planejamento e de gestão da educação superior, na perspectiva de uma avaliação externa das propostas e das práticas desenvolvidas. A avaliação externa é composta de duas etapas: a visita dos avaliadores à instituição e a elaboração de relatório de avaliação institucional (CONAES, 2004b).

O art. 15, da Portaria MEC nº 2.051, dispõe que as Comissões Externas de Avaliação das Instituições examinarão as seguintes informações e documentos:

I - O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI);

II - relatórios parciais e finais do processo de autoavaliação, produzidos pela IES segundo as orientações gerais disponibilizadas pelo INEP;

III - dados gerais e específicos da IES constantes do Censo da Educação Superior e do Cadastro de Instituições de Educação Superior;

- IV - dados sobre o desempenho dos estudantes da IES no ENADE, disponíveis no momento da avaliação;
- V - relatórios de avaliação dos cursos de graduação da IES produzidos pelas Comissões Externas de Avaliação de Curso, disponíveis no momento da avaliação;
- V - dados do Questionário Socioeconômico dos estudantes, coletados na aplicação do ENADE;
- VI - relatório da Comissão de Acompanhamento do Protocolo de Compromisso, quando for o caso;
- VII - relatórios e conceitos da CAPES para os cursos de Pós-Graduação da IES, quando houver;
- VIII - documentos sobre o credenciamento e o último recredenciamento da IES;
- IX - outros documentos julgados pertinentes. (BRASIL, 2004b)

A avaliação dos cursos de graduação tem como objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica. Uma equipe multidisciplinar de especialistas das respectivas áreas é responsável por avaliar os cursos, juntamente com um avaliador institucional, que atribuirão conceitos ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis (BRASIL, 2004a).

As Comissões Externas de Avaliação de Cursos, designadas pelo INEP, têm acesso antecipado aos dados, fornecidos em formulário eletrônico pela IES, e considerarão também os seguintes aspectos, citados no art. 20 da Portaria MEC nº 2.051:

- I - o perfil do corpo docente;
- II - as condições das instalações físicas;
- III - a organização didáticopedagógica;
- IV - o desempenho dos estudantes da IES no ENADE;
- V - os dados do questionário socioeconômico preenchido pelos estudantes, disponíveis no momento da avaliação;
- VI - os dados atualizados do Censo da Educação Superior e do Cadastro Geral das Instituições e Cursos; e
- VII – outros considerados pertinentes pela CONAES. (BRASIL, 2004b)

Essas especificidades previstas para o processo de implementação do SINAES, permitem a construção de questionamentos acerca da interferência dos órgãos governamentais acerca das decisões institucionais, especialmente quando a autoavaliação será acompanhada por avaliadores externos. Nessa perspectiva, questiona-se qual o papel das comissões externas no contexto institucional?

Já a avaliação do desempenho dos estudantes prevista pelo SINAES é realizada por meio do ENADE. Aplicado periodicamente, o Exame, admitida a utilização de procedimentos

amostrais, é destinado aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso. A Lei nº 10.861 evidencia que o ENADE deve

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

Em relação ao ENADE, o art. 30 da Portaria MEC nº 2.051 define como obrigação do INEP a aplicação anual, aos cursos selecionados a participar do Exame, dos seguintes instrumentos: “I - aos alunos, questionário socioeconômico para compor o perfil dos estudantes do primeiro e do último ano do curso; II - aos coordenadores, questionário objetivando reunir informações que contribuam para a definição do perfil do curso” (BRASIL, 2004b).

Assim, é possível visualizar que o documento referente ao SINAES enfatiza as ações combinadas de avaliação interna e externa e propôs a integração entre diversos instrumentos e momentos de aplicação, tendo como base e eixo estruturante uma concepção global de avaliação e de educação superior.

A literatura que trata sobre a educação superior afirma que a proposta inicial do SINAES assume o compromisso de articular as avaliações internas e externas (ROTHEN; SCHULZ, 2005; ABREU JR, 2009; POLIDORI, 2009; DIAS SOBRINHO, 2010; PEIXOTO, 2010). RISTOFF; GIOLO (2006) destacam que o SINAES apresenta uma concepção que integra as metodologias, os momentos, os espaços e os instrumentos de avaliação e de informação, o que o caracteriza como diferente das práticas anteriormente existentes.

No entanto, mudanças relacionadas à política de avaliação da educação superior, ocasionadas no âmbito do MEC, têm suscitado críticas de diversos autores²⁰, uma vez que são determinantes das dificuldades enfrentadas para a implementação da proposta original do SINAES.

²⁰ Nessa direção consultar: Sguissardi (2008), Fonseca *et all.* (2008), Araújo (2009), Polidori (2009), Dias Sobrinho (2010), Verhine (2010).

2.2.3 A implementação do SINAES: mudanças e críticas

Com o objetivo de anunciar às instituições informações comparativas dos desempenhos de seus estudantes concluintes em relação aos resultados obtidos, em média, pelas demais instituições cujos perfis de seus estudantes ingressantes são semelhantes, foi criado, em 2005, o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD).

Conforme nota técnica emitida pelo INEP, o IDD tem o propósito de trazer às instituições informações comparativas dos desempenhos de seus estudantes concluintes em relação aos resultados obtidos, em média, pelas demais instituições cujos perfis de seus estudantes ingressantes são semelhantes. Para atingir esse objetivo é preciso observar a relação existente entre o perfil dos ingressantes e dos estudantes concluintes do mesmo curso, pois, ao conhecer o desempenho dos estudantes que ingressam na instituição, é possível extrair uma estimativa de qual seria o resultado esperado na avaliação de desempenho dos estudantes ao final do curso (INEP, 2011).

Em relação ao referido indicador, Araújo (2009) destaca que “[...] a aplicação do IDD, desconsidera aspectos específicos da aprendizagem, pois o confronto entre os resultados obtidos no início do curso não se dá, necessariamente, com os resultados dos mesmos sujeitos, no final do curso [...]” (Araújo, 2009, p. 171). Mais adiante a autora chama a atenção para a complexidade da geração do índice e a dificuldade de análise de seus resultados, por parte das gestões das instituições e da comunidade em geral.

Na tentativa de articular a avaliação e a regulação, em maio de 2006 foi aprovado Decreto Federal nº 5.773, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. O art. 1º do Decreto dispõe que:

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

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

§ 3º A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade. (BRASIL, 2006)

Sguissardi (2008) assevera que após muitos anos de indefinição, seja quanto ao modelo de regulação, seja quanto aos órgãos responsáveis por ela, o maior avanço na definição de padrões e regras, segundo os quais devem atuar as IES, e de sua regulação e controle, deu-se com a edição do referido documento, chamado Decreto-Ponte.

Em relação aos processos periódicos de avaliação institucional externa e de avaliação dos cursos, o MEC publicou, também em maio de 2006, a Portaria nº 1.027, que dispõe sobre o banco de avaliadores do SINAES e a Comissão Técnica de Acompanhamento de Avaliação (CTAA). Conforme a Portaria, esses processos avaliativos passaram a contar, entre outros instrumentos, com comissões de avaliação *in loco* constituídas por avaliadores cadastrados no Banco de Avaliadores do SINAES (BASis), com a gestão sob responsabilidade do INEP. A CTAA foi instituída pelo MEC com a finalidade de acompanhar os processos de avaliação, cabendo à Comissão, dentre outras obrigações, a realização da seleção final dos avaliadores do banco.

No ano de 2008, houve a inserção de mais dois indicadores no contexto da educação superior brasileira, com a pretensão de elaborar *rankings* das melhores instituições de ensino superior do País. A Portaria Normativa nº 4 de 5 de agosto de 2008, instituiu o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC), foi instituído pela Portaria Normativa nº 12 de 5 de setembro de 2008.

Conforme informações da página eletrônica do INEP, o IGC é um indicador de qualidade de instituições de educação superior, que considera, em sua composição, a qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado). No que se refere à graduação, é utilizado o CPC e, no que se refere à pós-graduação, é utilizada a Nota Capes. O resultado final está em valores contínuos (que vão de 0 a 500) e em faixas (de 1 a 5) (INEP, 2008).

Já o CPC²¹ é uma média de diferentes medidas da qualidade de um curso. As medidas utilizadas são: o Conceito ENADE, o desempenho dos ingressantes no ENADE, o Conceito IDD e as variáveis de insumo. O dado variáveis de insumo – que considera corpo docente, infra estrutura e programa pedagógico – é formado com informações do Censo da Educação Superior e de respostas ao questionário socioeconômico do ENADE (INEP, 2009).

²¹ A forma do cálculo do CPC tem implicações sobre a representatividade do IGC. Para um curso ter CPC é necessário que ele tenha participado do ENADE com alunos ingressantes e alunos concluintes. Portanto, o IGC é representativo dos cursos que participaram das avaliações do ENADE, com alunos ingressantes e concluintes. Como cada área do conhecimento é avaliada de três em três no ENADE, o IGC levará em conta sempre um triênio (INEP, 2009).

Para Amaral (2009), com a instalação de dois novos indicadores no contexto da educação superior brasileira, o SINAES passou a conter a possibilidade de *ranqueamentos* diversos, já que os conceitos obtidos pelo atual ENADE ganharam muito mais notoriedade e centralidade do que a autoavaliação e tornaram o exame muito parecido com o Provão.

À medida que a política de avaliação é implementada observa-se a manutenção do caráter classificatório das instituições e do foco na avaliação de produto, por meio da adoção de índices de medida da qualidade institucional e de cursos. Para a elaboração dos índices não são considerados os resultados da autoavaliação institucional, uma vez que está concentrada no ENADE a coleta da maioria dos dados utilizados para avaliação da educação superior, ou seja, um único pilar do Sistema passou a ser utilizado como o definidor de qualidade da educação superior oferecida pelas IES (POLIDORI, 2009).

Dias Sobrinho (2010) alega que as mudanças ocorridas na implementação do SINAES significam uma alteração radical do paradigma de avaliação: da produção de significados e reflexão sobre os valores do conhecimento e da formação, para o controle, a seleção, a classificação em escalas numéricas. A qualidade, deste modo, seria resultante do ENADE, mais o IDD e o índice de insumos, cuja responsabilidade caberia totalmente ao estudante (DIAS SOBRINHO, 2010).

Em 2008 o INEP publicou, ainda, um novo “Instrumento de Avaliação Institucional Externa das IES”, reforçando a noção de qualidade, em padrões de 1 a 5, discriminados e classificados segundo as dimensões, citadas anteriormente, e seus indicadores (MOROSINI, 2010). Este instrumento, aprovado por meio da Portaria nº 1.264, de 17 de outubro de 2008, foi revisado e publicado novamente em 2010.

Peixoto (2010) alerta que a avaliação externa realizada pelo SINAES é intermediada por comissões compostas de forma equivocada e baseada em um instrumento de avaliação institucional pouco preciso. Tais características do processo avaliativo permitem, na opinião da autora, apenas uma visão parcial das universidades avaliadas.

Ao analisarem os projetos institucionais de autoavaliação de 15 universidades e de um centro universitário, Fonseca *et all* (2008) assinalam que nesses projetos há uma tendência que considera a gestão estratégica como uma das finalidades mais importantes da avaliação, cujos padrões são de cunho gerencialista. Segundo os autores, apesar das CPAs incluírem representantes da sociedade civil organizada, o poder decisório recai sobre as próprias instituições uma vez que estas são as responsáveis financeiras das Comissões, o que acaba

influenciando na autonomia das mesmas, já que boa parte das CPAs observa estritamente as orientações apresentadas no roteiro do SINAES.

Da mesma forma, Silva, Lopes e Tenório (2010) registram que com a criação da CPA, obrigatoriedade do SINAES, em uma instituição pública do sistema federal de ensino, que realiza a avaliação institucional desde o PAIUB, há um envolvimento maior dos órgãos da administração central no processo de autoavaliação e uma retração da participação das unidades de ensino neste processo. Além disso, os autores citam a falta de recursos como um fator que compromete o trabalho desenvolvido pela CPA da instituição.

O financiamento da educação superior, inclusive, tem se constituído em fator limitante da autonomia das instituições, particularmente das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), o que contribui com o processo de adesão às políticas dos órgãos centrais. Segundo Amaral (2008),

A autonomia das IFES não se efetivou desde 1988, após a nova Constituição Federal, uma vez que elas continuam a depender integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional na formulação do financiamento incremental ou inercial. Tal situação impõe a necessidade de garantir uma efetiva autonomia, o que implica em mudanças significativas no padrão de financiamento. Nesse cenário, a desmercantilização das IES públicas e das IFES, em particular, constitui-se imperativo nas opções a serem estabelecidas para a utilização do Fundo Público. (AMARAL, 2008, p. 678)

A predominância desses instrumentos de características quantitativas, em detrimento da autoavaliação institucional, permite inferir pela não existência de um sistema de avaliação da educação superior, que articule os instrumentos previstos na Lei que instituiu o SINAES.

Verifica-se que a partir dos anos 1990 há a prevalência de políticas para a educação superior relacionadas ao mercado, que tende a restringir o processo de avaliação a um instrumento de classificação e competição de cursos e instituições. Esse processo, realizado por meio dos sistemas de avaliação, tem como ênfase o produto, pois tanto o “Provão” como o ENADE, o IGC e o CPC ressaltam apenas o rendimento dos alunos (BARREYRO, 2008; SGUISSARDI, 2008; POLIDORI, 2009; REAL, 2010).

Em síntese, o movimento de construção do processo de avaliação da educação superior mostrou medidas de políticas públicas voltadas para a articulação entre a avaliação e a regulação de forma a controlar a expansão de instituições e cursos que não atendessem aos padrões mínimos de qualidade. Entretanto, apesar do pressuposto que as instituições públicas

sejam de melhor qualidade que as privadas (CUNHA, 2004), essas medidas não se apresentam como suficientes para a redefinição da privatização do setor.

Para Sousa e Bruno (2008), a forma como a avaliação está sendo institucionalizada no Brasil revela a predominância de uma perspectiva regulatória, o que reduz as potencialidades dos processos avaliativos na perspectiva de melhoria da educação superior. Segundo as autoras:

No limite, coloca-se em questão a própria intencionalidade das iniciativas de avaliação, em um quadro de expansão do ensino superior. Mesmo o intento de regulação em um contexto mais geral de desigualdade, tende a, no mínimo, mantê-la, se não intensificá-la, considerando o estágio atual do capitalismo. (SOUSA; BRUNO, 2008, p. 202-203)

Cumprir destacar, ainda, que o SINAES pretendeu ser um sistema nacional de avaliação, envolvendo o conjunto de instituições de educação superior, vinculadas ao sistema federal e aos sistemas estaduais, conforme explicita sua sigla e é anunciado no art. 1º, § 2º, da Lei nº 10.861 (BRASIL, 2004): “o SINAES será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal”.

Embora a Lei nº 10.861 estabeleça a afirmação da autonomia e da identidade institucional como um dos meios para se atingir a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior (BRASIL, 2004a), durante a implementação do SINAES, observa-se a tendência para a centralização do processo avaliativo e o controle das instituições.

Diante desse quadro questiona-se: qual é a relação entre o SINAES e os sistemas estaduais na consecução da política de avaliação?

A próxima seção se propõe a contribuir na elucidação dessa questão e na compreensão de como esse contexto em que se insere a avaliação é incorporado e materializado pelos sistemas estaduais, que embora não sejam formalmente vinculados ao SINAES, tem como foco comum à avaliação da educação superior a melhoria da qualidade.

2.3 A relação entre a União e os sistemas estaduais de ensino na implementação do SINAES

Ainda que as universidades estaduais sejam financiadas e supervisionadas pelas

políticas de cada estado e não estejam vinculadas ao sistema federal de ensino, os amplos poderes normativos da União reduziram a eficácia das normas de descentralização e de autonomia do processo educacional (Ranieri, 2000). Para a autora:

Chama a atenção o fato de a União ser ao mesmo tempo o ente que define, implementa e avalia a política pública, embora esteja prevista, expressamente, a cooperação dos demais entes federados no processo de avaliação.

Para os Estados restam os poderes normativos e administrativos inerentes à organização dos respectivos sistemas, a serem exercidos em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, do que resulta uma grande margem de autonomia. Esta autonomia, porém, não é suficiente para que optem, por exemplo, pela inserção das instituições privadas em seus sistemas de ensino, o que fica a depender de delegação da União [...]. (RANIERI, 2000, p. 248).

Segundo Rothen e Barreyro (2009), ao centralizar no MEC a prerrogativa de apontar as instituições que atenderiam aos padrões mínimos, construiu-se uma rede de sustentação visando a obter autoridade acadêmica/técnica para constituir-se em uma peça importante do Estado Avaliador.

Essa característica da política educacional brasileira possibilitaria a preservação de características centralizadoras do federalismo no Brasil, no qual há pouco espaço para o desenvolvimento da autonomia das universidades (RANIERI, 2005).

Ranieri (2000) defende, ainda, que a incumbência da União em coordenar a política nacional de educação expressa na LDB não supõe a obrigação de assumir todo o controle de qualidade. Nessa perspectiva, a autora afirma que a União poderia avaliar somente cursos de instituições do seu sistema de ensino, isto é, instituições federais e particulares, conforme prescreve a referida Lei.

A partir desse delineamento evidenciam-se as divergências acerca do processo de avaliação da educação superior previsto pela Lei nº 10.861, ao expressar que “o SINAES será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal”.

Divergências estas encontradas nas palavras de GOMES (2011), que embora concorde com parte das incongruências observadas pela autora, contrapõe-se a Ranieri (2000) quando se posiciona a favor de uma modificação na LDB, a fim de inserir no sistema federal de ensino todas as instituições de ensino superior, inclusive as estaduais e municipais. Segundo o autor,

Não obstante, cabe discordar parcialmente da supramencionada argumentação. É sabido que a União é competente para estabelecer normas gerais, diretrizes e bases da educação nacional, nos termos dos arts. 22, inciso XXIV, e 24, inciso IX e §§ 1º a 4º, da CR/88. A avaliação da qualidade do ensino nas IES tem natureza de norma principiológica e, portanto, geral – logo, é da competência do Governo Federal. Decorre do princípio educacional da garantia do padrão de qualidade (CR/88, arts. 206, inciso VII, 209, inciso II, e 211, § 1º), normas constitucionais de eficácia plena, ou seja, preceptivas autoexequíveis. [...]

Sugere-se, então, uma alteração da LDB, no inciso IV do seu art. 10, para que passe a ter a seguinte redação: “Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: [...] IV – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os estabelecimentos do seu sistema de ensino, ressalvados os cursos das instituições de educação superior;”. (GOMES, 2011, p. 181)

Importa realçar que a análise realizada neste trabalho está pautada nos apontamentos de Ranieri (2000).

Para a efetivação da cooperação mencionada na Lei nº 10.861, informa-se dentre as competências da CONAES sua responsabilidade em articular-se com os conselhos estaduais, com a finalidade de estabelecer ações e critérios comuns de avaliação. Nesse contexto, o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE²²), constituído por todos os conselhos estaduais de educação e do Conselho do Distrito Federal²³, realizou diversas reuniões em que se discutiu o estabelecimento de ações comuns em direção da consecução da avaliação, a partir do SINAES.

2.3.1 Os Acordos de cooperação

Para as apreciações realizadas nesta seção conta-se com o depoimento concedido pela professora Elisa Emília Cesco²⁴, que integra o Conselho Estadual de Educação do estado de

²² Segundo o seu Estatuto, o FNCE, constituído com vigência indeterminada, tem como finalidades: I - funcionar como órgão permanente de coordenação e articulação comuns dos Conselhos Estaduais de Educação dos Estados e do Conselho de Educação do Distrito Federal; II - participar da formulação e do acompanhamento das políticas nacionais da educação; III - aglutinar esforços permanentes de pensar a Educação à luz das necessidades da sociedade brasileira; IV - contribuir para o aperfeiçoamento organizacional dos Conselhos e o estreitamento das relações institucionais entre os seus integrantes; V - representar, na esfera federal, os Conselhos Estaduais de Educação dos Estados e do Conselho de Educação do Distrito Federal, na defesa de seus interesses; VI - propor sugestões para subsidiar a elaboração, aprovação, implementação, acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Educação (FNCE, 2007).

²³ Nesse sentido consultar <<http://fnce.org/>>.

²⁴ A professora Emília Elisa Cesco é representante da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) no Conselho Estadual de Educação, onde compõe a Câmara de Educação Superior. A entrevista foi gravada em áudio, no dia 19 de abril de 2011 e transcrita pela autora deste trabalho.

Mato Grosso do Sul e que participou constantemente das reuniões do FNCE à época da homologação da Lei nº 10.861.

Conforme informou a professora Elisa, em várias discussões nacionais com a SESu e com o próprio INEP, após a homologação da Lei que instituiu o SINAES, era sempre ressaltada a intenção de se estabelecer parâmetros de qualidade nacionais para que se preservasse o interesse do cidadão brasileiro. Na opinião da entrevistada,

A par de estar de todo claro o fato de a referida Lei direcionar-se para a educação superior de todo o país, independentemente dos sistemas, estando elas em qualquer sistema e natureza de mantenedora, tanto faz que fosse pública ou as privadas e as privadas inclui ai as particulares, as filantrópicas, as comunitárias. O que a Lei pretendia que é todas essas tivessem um padrão não igual, mas um padrão semelhante e as normas fossem atendidas.

Também esteve presente no depoimento da entrevistada que em vários encontros do FNCE foi discutida a questão da autonomia dos estados na realização da avaliação das instituições dos seus sistemas de ensino. A atenção para a invasão de competências foi chamada especificamente nos artigos 8º, 9º e 10 da Lei nº 10.861.

Os artigos 8º e 9º determinam, respectivamente, o INEP como o órgão responsável pela realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes e o MEC como órgão responsável por tornar público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos.

Conforme o art. 10 da Lei do SINAES (BRASIL, 2004) “os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação”.

A partir da discussão sobre a invasão de competências, foram elaboradas propostas no sentido da superação desse impasse que acabaram, nas palavras da professora Elisa, construindo uma “[...] linha de entendimento político no sentido de que aquelas questões em que não havia um consenso entre os conselhos estaduais de educação e o que estava posto na Lei seria encaminhado via protocolos de cooperação ou convênios”.

Em novembro de 2004, após diversas discussões, a CONAES e o FNCE assinaram, na cidade de Porto Alegre-RS, um documento intitulado Protocolo de Intenções, que teve por objeto o regime de colaboração/cooperação previsto na legislação para a implantação do SINAES.

Considerando os princípios emanados da Constituição Federal, na LDB e na a Lei Federal nº 10.861 e considerando, ainda, “[...] a importância de um Sistema Nacional de Avaliação, como instrumento de medida e de melhoria da Educação Superior [...]” (BRASIL, 2004b), o referido Protocolo de Intenções definiu como obrigação comum às partes:

1. Estimular a participação dos Conselhos Estaduais de Educação na discussão e na elaboração dos procedimentos nacionais de avaliação de instituições de educação superior e de seus cursos;
2. Estimular a realização de avaliação das instituições de educação superior e de seus cursos nos sistemas de ensino que optarem por integrar o SINAES;
3. Promover e participar de estudos, debates, seminários e outras atividades que contribuam para o permanente aperfeiçoamento da avaliação da educação superior no país. (BRASIL, 2004c)

Para a CONAES são apresentadas, no Documento, as seguintes obrigações: oferecer colaboração técnica no desenvolvimento de sistemas de avaliação próprios dos Estados e do Distrito Federal, assegurando sua articulação com o SINAES e envidar esforços junto ao órgão competente para assegurar assento do FNCE na CONAES (BRASIL, 2004c). Observa-se aqui a tentativa dos conselhos estaduais de educação participarem da Comissão Nacional, o que deveria constar na Lei nº 10.861, uma vez que o SINAES deve ser desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino. No entanto, isso não ocorreu.

A Lei que institui o SINAES quando define a composição da CONAES omite os representantes dos sistemas estaduais. Dos treze componentes previstos no art. 7º da Lei, cinco têm vínculos com o órgão central (MEC), cinco são indicados pelo órgão central e os três restantes são representantes das instituições de educação superior, ligados ao corpo discente, ao corpo docente e ao corpo técnico-administrativo, sendo nomeados pela Presidência da República. Verifica-se nesse caso, quando a totalidade das representações passa pela decisão do órgão central, uma medida de centralização de condução do processo.

Ao FNCE, o Protocolo de Intenções determinou as seguintes obrigações:

1. Mobilizar e articular, junto aos Conselhos Estaduais de Educação, com vistas ao desenvolvimento de atividades que harmonizem e integrem os procedimentos de avaliação da educação superior dotados nos respectivos Estados e Distrito Federal.
2. Apoiar a avaliação integrada das instituições de educação superior e de seus cursos dos sistemas de ensino que optarem por se inserir no SINAES. (BRASIL, 2004c)

Como resultado desse Protocolo de Intenções alguns sistemas estaduais de ensino, por meio de seus respectivos conselhos estaduais de educação, deveriam assinar os acordos²⁵ de cooperação com o MEC, representado pela CONAES, objetivando a implantação do SINAES e “visando à construção de procedimentos e instrumentos unificados”. Segundo a entrevistada, nas discussões realizadas em nível nacional, foram apresentadas nove propostas para os conselhos estaduais, as quais a entrevistada empregou o termo “modelos” de acordo de cooperação. Esses modelos, de forma analítica, estão exemplificados no Quadro 3.

Os dados indicados no Quadro 3 sintetizam as principais características que deveriam nortear os acordos a serem firmados, a saber:

- a) avaliadores: que poderiam ser do Estado, da União ou tanto do Estado quanto da União;
- b) execução: que poderia ser de responsabilidade do Estado, da União ou tanto do Estado quanto da União;
- c) instrumentos: que seriam elaborados pelo Estado, pela União ou tanto pelo Estado quanto pela União;
- d) ônus: que poderia ser do Estado ou da União;
- e) integração: que ocorreria a curto, médio ou longo prazo.

É pertinente levantar algumas observações sobre os “modelos” propostos: dos nove “modelos” apresentados, apenas um deles prevê a execução do acordo a cargo da União e, da mesma forma, apenas um “modelo” apresenta como possibilidade o ônus da União; a execução compartilhada pelo Estado e pela União não aparece em nenhum dos “modelos”, assim como, não existe, dentre as possibilidades apresentadas, a indicação de ônus compartilhado entre Estado e União.

²⁵ Segundo Silva (1991), o termo “acordo” diz respeito ao instrumento pelo qual se firmam as condições ajustadas entre duas ou mais pessoas no intuito de fazer cessar uma pendência ou uma demanda. Para o autor, o “acordo” pode ser, ainda, uma combinação ou um contrato entre pessoas para a realização de um serviço, prática de um ato ou abstenção de um ato.

Quadro 3. “Modelos de Acordo de Cooperação”

CARACTERÍSTICAS	MODELOS DE ACORDO								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Avaliadores do Estado	x			X			x		
Avaliadores da União		x			x			x	
Avaliadores Estado e União			x			x			x
Execução do Estado	x	x	x	X		x	x		x
Execução da União					x				
Execução Estado e União									
Instrumentos do Estado	x	x	x						
Instrumentos da União				X	x	x			
Instrumentos Estado e União							x	x	x
Ônus do Estado	x	x	x	X		x	x		x
Ônus da União					x				
Integração a curto prazo					x				
Integração a médio prazo				X		x	x		x
Integração a longo prazo	x	x	x						

Fonte: Documentos fornecidos pela entrevistada.

Em 21 de setembro de 2005, segundo notícia da página eletrônica da CONAES, foi assinado um termo de cooperação técnica com o Conselho Estadual de Educação do estado de Mato Grosso (CEE/MT), que permite a integração e colaboração entre os sistemas de avaliação da educação superior nas áreas estadual e federal. Conforme anunciado na página eletrônica, a partir da assinatura do termo de cooperação, as IES estaduais e municipais públicas de Mato Grosso passariam a integrar o SINAES.

A adesão do sistema estadual de ensino do Mato Grosso ao SINAES pode ser constatada, ainda, no texto da Resolução Normativa nº 311/2008-CEE/MT, de 15 de julho de 2008, que dispõe sobre normas para a organização, o funcionamento e o processo de regulação e de supervisão das Instituições de Ensino Superior e de seus cursos, pertencentes ao referido sistema de ensino. Dentre os instrumentos legais utilizados para a elaboração dessa Resolução, está a Lei nº. 10.861 e a “[...] Legislação Nacional complementar aplicável, mediante o Termo de Cooperação firmado entre o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso – CEE/MT e a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES”.

2.3.1.1 Características dos acordos

Os acordos assinados pela CONAES com os estados de Santa Catarina, Ceará e Pernambuco são objeto de caracterização nesta seção. Para as análises, foram considerados como referência os “modelos” de acordo apresentados acima.

Entre os diversos aspectos elucidados nos acordos disponíveis e analisados, chama a atenção o fato de nenhum dos documentos apresentarem qual das partes seria responsável pelo “ônus” decorrente dos compromissos firmados para o processo de avaliação das instituições. Essa questão também é levantada por Silva (2007, p. 8), quando se refere ao acordo com o CEE/SC e expõe que “o Acordo remete ao financiamento da avaliação, afirmando que este não será objeto daquele documento”.

Em relação aos “avaliadores”, os acordos apresentam um texto idêntico que indica como compromisso dos conselhos estaduais de educação “estimular docentes dos seus sistemas de ensino a integrarem o banco nacional de avaliadores das comissões externas de avaliação *in loco* das IES, qualificadas e designadas pelo INEP” (CONAES, 2005a; 2005b; 2005c). Com essa informação é possível inferir acerca da centralidade do órgão do sistema federal, ao definir diretrizes para a cooperação entre os sistemas de ensino, que embora abra a possibilidade da inserção dos docentes dos sistemas estaduais, requer que os mesmos estejam vinculados ao Banco de Avaliadores, e, portanto, subordinados aos critérios definidos previamente pelo sistema federal, que prevê, inclusive, a qualificação dos avaliadores pelo órgão central. Outro limite da inserção dos quadros de avaliadores dos sistemas estaduais ao Banco de Avaliadores Nacional à construção de um processo de colaboração mais efetivo entre os sistemas está no próprio processo de designação definido pela Portaria Ministerial²⁶ nº 1.027, de 15 de maio de 2006, que inviabiliza a designação de avaliadores dos sistemas estaduais a essas instituições, uma vez que o INEP adota processo de sorteio na designação.

Ao comparar o acordo do CEE/SC com os dois outros, Silva (2007) diagnostica algumas diferenças:

- a) o compromisso de “acompanhar dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional e dos cursos, propondo, se necessário, ações

²⁶ Segundo o art. 6º da Portaria Ministerial nº 1.027, de 15 de maio de 2006, “a designação das comissões de avaliação *in loco* será realizada por sorteio, vedada a designação de avaliador indicado pela própria instituição avaliada, de forma a assegurar a isenção dos avaliadores e a diversidade na composição das comissões”.

complementares segundo a concepção e as dimensões previstas no SINAES”, antes apresentado como uma função específica do CEE passa, no acordo assinado com o Ceará, a ser atribuição comum às partes; b) nesse mesmo acordo do Ceará, uma nova atribuição é definida para o CEE: aplicar penalidades às IES do seu sistema de ensino, no caso de estas não cumprirem o protocolo no todo ou em parte, conforme o art. 10 da lei 10.861 de 2004; c) já no acordo firmado com o CEE de Pernambuco, a ação “homologar os resultados das avaliações”, que cabia à CONAES, é substituída pela ação “referendar os resultados das avaliações”; d) o CEE de Pernambuco garantiu nesse acordo a participação da Secretaria de Tecnologia para que fosse assegurado apoio técnico no processo de avaliação das IES. (SILVA, 2007, p. 8-9)

É oportuno destacar, que há diferenças entre os acordos realizados. Percebe-se que as características dos “modelos” foram modificadas, uma vez que algumas informações predominantes nas propostas, quando da transposição para os documentos foram suprimidas.

Acerca dos “instrumentos” a serem utilizados durante a avaliação, os três acordos sinalizam para aqueles elaborados pela União, informação que corrobora com a opinião da entrevistada, quando expõe que os instrumentos do INEP não eram objetos das discussões nacionais, pois sempre houve unanimidade no reconhecimento da competência desse órgão.

Entretanto, enquanto para os conselhos de Santa Catarina e Pernambuco foi previsto o compromisso de “assegurar a realização e integração dos instrumentos e das práticas de avaliação do SINAES”, no documento com CEE/CE, o compromisso aparece da seguinte forma: “assegurar a adequação dos instrumentos e a realização das práticas de avaliação” (CONAES, 2005b).

Do mesmo modo, todos os acordos apontam para a participação das IES na avaliação do desempenho de estudantes realizada pela União, o ENADE. Todavia, os documentos apresentam algumas diferenças. Nos acordos de cooperação com Santa Catarina e Pernambuco, os conselhos têm como compromisso apoiar e orientar a participação das instituições no referido Exame. Já no documento assinado pelo CEE/CE, esse órgão se compromete a “participar do processo de divulgação ENADE junto às IES do Sistema e analisar os resultados da avaliação” (CONAES, 2005b). Ou seja, apenas no acordo com estado do Ceará há o direcionamento para uma participação mais efetiva do CEE nos processos avaliativos elaborados e desenvolvidos pelo INEP.

A autoavaliação também aparece entre os compromissos estabelecidos. Nos três documentos os conselhos estaduais assumem como obrigações:

II - apoiar e reconhecer nos termos do art. 11, incisos I e II da Lei nº 10.861/2004 e acompanhar as Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), constituídas no âmbito de cada instituição de educação superior que terão por atribuição a coordenação dos processos internos de avaliação da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas [...].
III – estabelecer formas de acompanhamento do processo de auto-avaliação das IES [...]. (CONAES, 2005a; 2005b; 2005c)

Ainda que nenhum dos “modelos” de acordo apresente a execução conjunta entre estado e União, as análises realizadas permitem afirmar que nos três acordos disponibilizados pela CONAES, a execução está tanto a cargo da União quanto dos estados. No entanto, é importante destacar que, nos documentos em pauta, há um movimento de indução dos sistemas estaduais a aderirem a todos os procedimentos do SINAES e não há um processo de colaboração para a construção de sistema estadual de avaliação.

Ao fazerem referência à “integração”, última característica elencada nas propostas, todos os documentos mencionam que esse processo, relacionado aos instrumentos, será realizado a médio e longo prazo.

Não foi possível ter acesso ao acordo firmado com o CEE/MT. Contudo, conforme noticiado pela CONAES, o acordo prevê como atribuições dessa Comissão, entre outras atividades, estabelecer ações e indicadores comuns de avaliação; estimular a realização de programas de capacitação dos avaliadores; encaminhar ao Conselho Estadual de Educação relatórios dos resultados do ENADE e das CPAs; assegurar o reconhecimento dos resultados da avaliação da educação superior realizada pelo referido Conselho no contexto do SINAES.

Entre as tarefas do CEE/MT a página eletrônica da CONAES informa: apoiar e orientar a participação das instituições de ensino superior públicas, estaduais e municipais na avaliação do ENADE; assegurar a realização e integração dos instrumentos e práticas de avaliação do SINAES visando à melhoria da qualidade das instituições; acompanhar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos de avaliação institucional e dos cursos. Ou seja, com tais características o acordo em questão não seria muito diferente dos acordos analisados, uma vez que aponta para um processo de indução do sistema estadual a aderir ao Sistema Nacional em sua integralidade.

Em pesquisa realizada sobre a avaliação institucional na Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), Lima (2010, p. 4) aponta que, na Instituição,

[...] não houve mudanças significativas após a reestruturação da avaliação com o SINAES, apenas mudanças metodológicas. Mesmo com a adequação da avaliação ao SINAES, ela (a avaliação) continua distante do planejamento, o que dificulta a implementação de Políticas institucionais. (LIMA, 2010, p. 4)

A partir dos acordos de cooperação pode-se inferir que o processo de implementação do SINAES nos sistemas estaduais de ensino é permeado por muitas indefinições. Essas indefinições suscitam questionamentos sobre as considerações de GOMES (2011), quando afirma que com a aprovação da Lei nº 10.861, a avaliação da educação superior adquiriu caráter sistêmico, conjugando situações, instrumentos avaliativos distintos e informações, em uma análise globalizada. Segundo o autor:

Como consequência do grande investimento e da evolução do sistema nacional de avaliação da educação superior, a realidade demonstra, sem sombra de dúvida, as melhores condições do MEC, do CNE, da Conaes e do Inep em avaliar as IES, privadas e públicas, federais, estaduais ou municipais. Seria conveniente, em função de questões orçamentárias e de manutenção do padrão de qualidade, em tais instituições, que todas estivessem submetidas ao Sinaes, evitando a descentralização e a confusão nesta questão basilar. (GOMES, 2011, p. 183)

Considerando os documentos analisados e a entrevista é possível constatar, no movimento de construção da política de avaliação da educação superior brasileira, a presença de processos centralizadores e regulatórios, os quais promovem uma política indutora de adesão pelos sistemas estaduais de ensino e pelas instituições aos procedimentos estabelecidos pelo órgão central.

Essas observações permitem problematizar as conclusões de Silva (2007), quando afirma que os Convênios de Colaboração firmados entre os conselhos estaduais de educação e a CONAES viabilizam autonomia aos sistemas. Para a autora:

Por um lado, mesmo considerando que dos estados citados e que assinaram o acordo de cooperação com a CONAES apenas no site do CEE de Santa Catarina foi constatada a realização legal do que pregava o Acordo, pensa-se que esta ação aponta para um duplo avanço: a realização ações de avaliação das IES pelos estados, fruto da aplicação do SINAES e do reconhecimento da legitimidade do mesmo; e a construção de processos que fundamentam o regime de colaboração previsto na Constituição de 1988, através desses documentos que tratam da avaliação das IES mantidas pelos estados, respeitando-se a autonomia de cada estado. (SILVA, 2007, p. 10)

Em que pesem essas considerações positivas acerca da nacionalização do sistema federal de avaliação da educação superior, não se pode desconsiderar as tensões existentes na implementação do SINAES, refletidas nas opiniões divergentes dos autores da área (RANIERI, 2000; SILVA, 2007; GOMES, 2011), o que demanda uma análise mais detalhada da relação entre os sistemas de ensino.

2.3.2 Cooperação federativa e autonomia estadual na implementação do SINAES: o caso de Mato Grosso do Sul

Em dezembro de 2006, em Campo Grande-MS, a CONAES assinou com o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul um documento que, diferentemente dos acordos supramencionados, foi intitulado Memorando²⁷ de Entendimento.

Nesse âmbito, a professora Eliza Emília Cesco reconhece que o CEE/MS participava frequentemente das reuniões do FNCE e esteve à frente, juntamente com outros conselhos, do processo de articulação com a CONAES. Nesse sentido, o CEE/MS se disponibilizou a estabelecer um acordo de cooperação, uma vez que na compreensão desse órgão, legalmente, todos os sistemas de ensino deveriam seguir os parâmetros da Lei que instituiu o SINAES.

A entrevistada lembra que, como o CEE/MS já utilizava os instrumentos do INEP como parâmetro, não havia problemas no fato dos avaliadores serem nacionais, ou seja, pertencerem ao BASis. E isso foi externado nas discussões com a CONAES.

No entanto, após muitas articulações realizadas a distância, o CEE/MS e a CONAES assinaram um documento que, na percepção da entrevistada, era muito generalista, menos claro do que o Conselho pretendia, mas que sinalizava que haveria um acordo entre as partes. Nas palavras da entrevistada,

[...] a gente percebia que havia uma vontade política muito grande da CONAES de fazer o afinamento dessa orquestra e que muitas vezes não casava, essa vontade, esse fazer, não casava com a de outros gestores em nível federal, essa é a impressão que sempre me ficou. Então, quando nós nos dispusemos a fazer o acordo com a CONAES nós entendemos que ali naquele documento que nos íamos assinar já iria estar quais eram as obrigações da CONAES, quais eram do Conselho Estadual de Educação, quais seriam do INEP e não foi bem assim [...].

²⁷ O termo “memorando”, conforme Silva (1991, p. 176), é aplicado, dentre outros significados “como livro de notas, em que se tomam apontamentos a respeito de fatos ou coisas, que não queremos esquecer ou omitir”.

O caráter generalista do Memorando de Entendimento pode ser percebido nos compromissos estabelecidos à CONAES e ao CEE/MS, conforme a transcrição a seguir exposta:

Se comprometem a estabelecer de comum acordo as seguintes diretrizes:

1. conjugar esforços para a avaliação da educação superior no Estado de Mato Grosso do Sul, a ser realizada junto às instituições vinculadas ao CEE-MS segundo o sistema SINAES, tendo em vista o regime de cooperação previsto na legislação supramencionada.
2. incentivar a articulação entre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e o Sistema Estadual de Educação do Estado do Mato Grosso do Sul, visando assegurar a realização do processo de avaliação do SINAES.
3. adotar as seguintes linhas de atuação:
 - a) estabelecer cooperação técnico-administrativa para executar objeto previsto no item 1;
 - b) promover e participar de estudos, debates, seminários e outras atividades que contribuam para o permanente aperfeiçoamento da Avaliação da Educação Superior no país e no Estado do Mato Grosso do Sul;
 - c) estabelecer formas de acompanhamento mútuo do processo de avaliação institucional e dos cursos propondo, se necessário, ações complementares segundo a concepção e as dimensões previstas no SINAES;
4. As obrigações que decorrerem dos entendimentos formalizados neste Memorando serão objeto de instrumento específico, observada a legislação vigente. (CONAES, 2006)

Ao retratar os possíveis motivos que direcionaram a construção do referido documento, a professora Eliza Emília Cesco expõe que a troca de gestores em nível nacional e a expansão de instituições de educação superior e de cursos dificultaram o encaminhamento desse processo. Segundo a entrevistada houve uma ampliação no número de instituições de educação superior de natureza privada, além de um incremento de instituições federais e de cursos nas já existentes, e que, portanto, estavam submetidas à avaliação do sistema federal, o que acarretou dificuldades para que o BASis pudesse assumir todas as instituições do País.

Ressalta-se que, segundo a página eletrônica do INEP, desde maio de 2010, o BASis vem sendo ampliado, por meio da seleção de novos avaliadores, considerando-se a designação das Comissões de Avaliação *in loco*, e respeitando a respectiva formação acadêmica e a experiência profissional compatível com os cursos a serem avaliados pelo INEP. Esses dados sinalizam de forma convergente para o depoimento da entrevistada, quando discorre sobre as dificuldades do BASis para avaliar o grande número de instituições pertencentes ao SINAES.

Embora o Memorando de Entendimento mencione que as obrigações nele formalizadas serão objeto de instrumento específico, a assinatura do documento não produziu

efeitos nesse sentido, somente em 2011 o FNCE retomou essa discussão, encaminhando aos conselhos estaduais novas propostas de cooperação. A Câmara de Educação Superior do CEE/MS iniciou em abril do mesmo ano um estudo das referidas propostas para posteriormente manifestar-se.

Contudo, o CEE/MS utilizou a Lei nº 10.861 como fundamento para estabelecer, por meio da Deliberação CEE/MS nº 9042, as normas para a regulação, a supervisão e a avaliação de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais no sistema estadual de ensino.

2.4 As disposições normativas sul-mato-grossenses relativas à avaliação da educação superior estadual

Como órgão do sistema estadual de ensino responsável por participar da elaboração de políticas públicas na área da educação superior, conjuntamente com outros órgãos, o CEE/MS homologou, em 7 de outubro de 1997, a Deliberação CEE/MS nº 4807, que fixou “normas para Autorização de Funcionamento e Reconhecimento de Cursos de Graduação/ Habilitações e Credenciamento das Instituições de Ensino Superior e de Universidades vinculadas ao Sistema de Universidades vinculadas ao Sistema de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul”.

Neste Documento o referido Conselho instituiu, no art. 5º, a obrigatoriedade de processos avaliativos para o processo de credenciamento das instituições de educação superior.

Segundo o art. 7º da referida Deliberação, dentre os documentos necessários para o pedido da autorização para o funcionamento de cursos/habilitações, as instituições deveriam demonstrar os resultados de avaliações de seus cursos, inclusive do exame nacional de cursos. Da mesma forma para requerer o reconhecimento de cada curso ou habilitação a instituição deveriam apresentar, dentre outras informações, os conceitos obtidos nas avaliações realizadas pelo MEC, quando houver.

O art. 15 da Deliberação CEE/MS nº 4807 determinou, dentre outras coisas, a designação da Comissão Verificadora para analisar *in loco* as condições de funcionamento da instituição e os indicadores a serem utilizados. Para isso, segundo a entrevistada, o Conselho determinava a Comissão Verificadora que era composta de dois especialistas, incluindo um técnico do Conselho, que visitava *in loco* onde se dava o curso. Conforme informações da

professora Eliza Emília Cesco, ainda, os procedimentos e critérios utilizados pela Comissão eram determinados conforme os parâmetros utilizados pelo INEP, com poucas alterações que diziam respeito a uma adaptação as normas do sistema de ensino estadual.

Em 2009, três anos após a assinatura do Memorando de Entendimento com a CONAES, o CEE/MS, ao homologar a Deliberação nº 9042, revoga a Deliberação CEE/MS nº 4807 e define no art. 4º que a avaliação “tem a finalidade de garantir a qualidade da educação superior e será referência para os processos de regulação e supervisão”.

Na mesma direção do SINAES, art. 51 do Capítulo IV da Deliberação, específico sobre o processo de avaliação, apresenta as seguintes dimensões: avaliações institucionais interna e externa; avaliação dos cursos; avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes.

Ressalta-se que além da Lei nº 10.861, o Decreto Federal nº 5773, que diz respeito apenas ao sistema federal de ensino, também foi utilizado como referência para a aprovação da referida Deliberação.

A Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul (SED/MS) é a responsável, de acordo com o art. 53 da Deliberação CEE/MS nº 9042, à exceção da avaliação interna, pela avaliação da educação superior, que pode ser realizada em colaboração com outros órgãos dos sistemas de ensino.

Como já explicitado anteriormente, segundo a Deliberação, a avaliação constitui-se referencial básico para a regulação de instituições e cursos. Esse processo inclui, a exemplo do que determinava a Deliberação CEE/MS nº 4807, a avaliação *in loco*, cujo resultado incidirá na atribuição de conceitos, em consonância com os parâmetros nacionais.

Embora a SED seja o órgão responsável pela avaliação, a Resolução/SED nº 2.279, de 3 de setembro de 2009, delegou ao CEE/MS a competência para realizar a análise e a avaliação de cursos da UEMS. O CEE/MS, por meio da Deliberação CEE/MS nº 9140, de 5 de outubro de 2009, dispõe sobre Comissões Verificadoras, as quais devem realizar para fins de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos da UEMS.

Na apreciação da entrevistada, a SED/MS delegou temporariamente essa função ao CEE/MS devido ao fato de a avaliação da educação superior, até a homologação da Deliberação CEE/MS nº 9042, ser realizada por esse órgão do sistema estadual de ensino.

Ainda que o art. 2º da Deliberação CEE/MS nº 9140 defina que para a efetivação da avaliação serão constituídas Comissões Verificadoras, compostas por dois professores

especialistas na área relativa ao curso e um técnico do CEE/MS, a professora Eliza Emília Cesco afirma que, além do técnico do Conselho, um técnico da SED/MS também está acompanhando esse processo para que futuramente esse órgão possa responsabilizar-se por sua função.

Em fevereiro de 2010 a abrangência da Deliberação CEE/MS n° 9140 foi ampliada por meio da Deliberação CEE/MS n° 9273, considerando que a Resolução/SED n° 2.324, de 28 de janeiro de 2010, delegou novamente, ao referido órgão, a competência para analisar e avaliar os cursos da UEMS.

Em 2011 a Deliberação CEE/MS n° 9501, de 23 de março de 2011, ao dispor sobre Comissões Verificadoras, para fins de avaliação com vistas à concessão de atos de regulação da UEMS, responsabilizou a SED/MS pelo custeio dessas Comissões, diferentemente do texto da Deliberação CEE/MS n° 9140, segundo o qual, o custeio das Comissões Verificadoras, relativo a pró-labore, transporte, hospedagem e alimentação seria de responsabilidade da UEMS.

É importante dizer que, como ocorria nos processos executados pelas Comissões Verificadoras regulamentadas pela Deliberação CEE/MS n° 4807, os procedimentos do INEP, incluindo os seus instrumentos, constituem-se parâmetros para a avaliação que as Comissões realizam atualmente, o que corrobora a afirmação da entrevistada quando questionada sobre a relação do CEE/MS com o INEP:

[...] o Conselho a par de embasar-se nos instrumentos e procedimentos do INEP para a avaliação de cursos e da instituição, que é o credenciamento e o recredenciamento, no caso hoje só é o recredenciamento e o Conselho considera também os conceitos emitidos, atribuídos pelo INEP, o Conceito Geral de Cursos, e os outros conceitos, o Conselho também dialoga com o INEP principalmente por intermédio do FNCEEs, do MEC e da CONAES.

A partir das informações concedidas na entrevista e dos documentos analisados percebe-se que a avaliação desenvolvida no sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul possui como característica a adesão às normatizações instituídas pela União. Essa característica está presente também em outra das dimensões avaliativas estabelecidas pela Deliberação CEE/MS n° 9042, a avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes, uma vez que o conceito de cursos, considerado pelo CEE/MS, utiliza como parâmetro as notas obtidas pelo ENADE.

A avaliação do desempenho dos estudantes, por meio do ENADE, não é definida na Deliberação CEE/MS nº 9042, no entanto, na Indicação da Comissão de Estudos nº 58/2009, de 27 de fevereiro de 2009, documento pelo qual foi proposta a aprovação dessa Deliberação, o entendimento sobre a obrigatoriedade de participação das instituições de ensino superior no Exame aparece da seguinte forma:

A Lei nº 10.861/2004 – SINAES deixa clara a obrigatoriedade da avaliação que, de acordo com art. 9º da LDB, deve ser realizada em cooperação com os sistemas de ensino. Nesse sentido, para a avaliação institucional externa e a de cursos, a SED/MS, responsável pelo processo, poderá, se assim o entender, realizá-las em parceria com outros órgãos, como prevê o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, com base nas normas vigentes. Em relação à avaliação dos alunos, as instituições deverão se cadastrar para participar do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). (CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL, 2009)

Conforme a da professora Eliza Emília Cesco, da mesma forma que a compreensão do CEE/MS era de que o “Provão” não incluía apenas o sistema federal de ensino, mas que todas as instituições do País estavam submetidas ao referido exame, quando o ENADE foi criado já havia uma maior aceitação dessa avaliação. Nesse sentido, nos processos por meio dos quais o CEE/MS realiza a regulação da UEMS, os pareceres citam os resultados do ENADE.

Dessa forma, ainda que a UEMS seja uma instituição do sistema estadual de ensino, no período de 1998 a 2003, 18 cursos da Instituição participaram do “Provão” e, mesmo antes da assinatura do Memorando de Entendimento entre o CEE/MS e a CONAES, é uma das instituições submetidas ao ENADE, o que pode ser percebido na Tabela 3.

Interessante realçar que diversas universidades estaduais participam dos processos avaliativos vinculados ao SINAES, dentre esses o ENADE. Conforme o MEC (2008), 178 universidades tiveram seus cursos avaliados pelo ENADE no triênio 2006, 2007, 2008. Desse total, 38 instituições pertencem aos sistemas estaduais de ensino, significando um percentual de aproximadamente 21% das instituições, o que pode ser visualizado na Tabela 3.

Tabela 3. Instituições de Ensino Superior pertencentes aos sistemas estaduais de ensino e participantes do ENADE com IGC em 2008

	IES	UF (Sede)	Nº de cursos que fizeram ENADE*	Nº de cursos com CPC**	IGC	
					Contínuo	Faixas
1	Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina	SC	26	25	338	4
2	Universidade de Pernambuco	PE	35	32	212	3
3	Universidade de Rio Verde	GO	19	15	193	2
4	Universidade de Taubaté	SP	39	31	245	3
5	Universidade do Estado da Bahia	BA	116	53	250	3
6	Universidade do Estado de Mato Grosso	MT	52	28	223	3
7	Universidade do Estado de Minas Gerais	MG	6	3	268	3
8	Universidade do Estado do Pará	PA	60	33	213	3
9	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	RJ	45	43	321	4
10	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte	RN	69	36	246	3
11	Universidade do Extremo Sul Catarinense	SC	26	23	228	3
12	Universidade do Oeste de Santa Catarina	SC	87	46	244	3
13	Universidade do Tocantins	TO	11	0		
14	Universidade Estadual da Paraíba	PB	31	25	243	3
15	Universidade Estadual de Alagoas	AL	19	14	180	2
16	Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas	AL	6	4	152	2
17	Universidade Estadual de Feira de Santana	BA	19	17	216	3
18	Universidade Estadual de Goiás	GO	139	101	189	2
19	Universidade Estadual de Londrina	PR	38	36	328	4
20	Universidade Estadual de Maringá	PR	41	41	343	4
21	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul	MS	47	32	256	3
22	Universidade Estadual de Montes Claros	MG	54	29	304	4
23	Universidade Estadual de Ponta Grossa	PR	32	27	308	4
24	Universidade Estadual de Roraima	RR	15	1	177	2
25	Universidade Estadual de Santa Cruz	BA	22	21	296	4
26	Universidade Estadual do Ceará	CE	49	44	223	3
27	Universidade Estadual do Centro Oeste	PR	51	41	284	3
28	Universidade Estadual do Maranhão	MA	151	42	214	3
29	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro	RJ	14	13	369	4
30	Universidade Estadual do Oeste do Paraná	PR	51	43	318	4
31	Universidade Estadual do Piauí	PI	149	41	171	2
32	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul	RS	32	4	298	4
33	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia	BA	33	23	252	3
34	Universidade Estadual do Vale do Acaraú	CE	18	16	221	3
35	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho	SP	110	100	363	4
36	Universidade Municipal de São Caetano do Sul	SP	16	15	239	3
37	Universidade Regional de Blumenau	SC	39	32	262	3
38	Universidade Regional do Cariri	CE	12	11	215	3

Fonte: Elaborada com base nos dados do MEC, Índice Geral de Cursos da Instituição, 2008.

* Número de Cursos que fizeram ENADE no Triênio 2006, 2007, 2008.

** Número de Cursos com CPC no Triênio 2006, 2007, 2008.

Das universidades listadas, apenas 9 pertencem aos sistemas estaduais do Ceará, Mato Grosso, Pernambuco e Santa Catarina, os quais assinaram os acordos de cooperação analisados anteriormente. Ou seja, ainda que seus sistemas de ensino não estivessem formalmente vinculados ao SINAES, as instituições de ensino superior aderiram aos procedimentos do Sistema Nacional.

Em novembro de 2011, o CEE/MS aprovou a Deliberação CEE/MS n° 9662, que dispõe sobre o Núcleo Docente Estruturante nas instituições de educação superior integrantes do sistema estadual de ensino. Conforme o art. 6 do referido documento, o Núcleo Docente Estruturante, a partir de 2013, será considerado como indicador de qualidade nos processos de avaliação das IES.

Registra-se que dentre as normatizações que fundamentaram a Deliberação em questão está a Lei n° 10.861, o Parecer CONAES n° 4 e a Resolução CONAES n° 1, ambos de 17 de junho de 2010.

Acerca da avaliação institucional interna, o art. 52 da Deliberação CEE/MS n° 9042 aponta que esta é de responsabilidade da comunidade institucional e será coordenada pela CPA, em conformidade com as normas vigentes. Nesse sentido, embora a Deliberação não defina quais são as normas vigentes para orientação desse processo, a professora Eliza Emília Cesco sinaliza que para a avaliação institucional, além das orientações do SINAES, o CEE/MS constituiu uma Comissão para estudo e elaboração de uma nova normatização que versará somente sobre a avaliação, tanto da educação superior, quanto da educação básica. Esse documento ainda não foi aprovado.

A partir do exposto, observa-se que a exemplo do que ocorreu com o Memorando de Entendimento, as normatizações do sistema de estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, no que tange a avaliação da educação superior, são permeadas por algumas indefinições acerca desse processo. Mesmo que a Deliberação CEE/MS n° 9042 apresente um capítulo específico para a avaliação, a maior parte do capítulo, oito dos seus onze artigos, diz respeito aos trâmites do processo de avaliação para fins de regulação de instituições e de cursos.

Acredita-se que as condições sociais, legais e financeiras em que ocorre a construção do federalismo brasileiro, sem definições claras dos padrões de cooperação entre os entes federados, têm induzido a adoção de modelos de avaliação préestabelecidos pelo órgão central.

Considerando a obrigatoriedade da avaliação institucional interna, tanto no SINAES, como na normatização do CEE/MS, pretende-se, no próximo capítulo, explicitar a política de avaliação desenvolvida pela UEMS para a implementação desse processo avaliativo.

CAPÍTULO III

A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO CONTEXTO INSTITUCIONAL: A AUTOAVALIAÇÃO NA UEMS

A UEMS, conforme consta no seu Estatuto²⁸, aprovado por meio do Decreto Estadual nº 9.337, de 14 de janeiro de 1999, é “uma instituição estadual de natureza funcional pública, gozando de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa, financeira e patrimonial”.

Nesse sentido, no Capítulo III do referido documento são apresentadas diversas ações a serem realizadas pela Universidade para o exercício de sua autonomia, dentre elas o estabelecimento de sua política de ensino, pesquisa, extensão e cultura e a elaboração e administração de seus orçamentos anuais e plurianuais, assim como seus planos de trabalho.

Os recursos financeiros da UEMS foram garantidos por meio da Lei nº 1.543, de 08 de dezembro de 1994, da seguinte forma: “três por cento do total consignado ao ensino na forma do previsto no art. 198 da Constituição Estadual” para o ano de 1995 e a partir de 1996 “um mínimo de quatro por cento aos programas de manutenção e desenvolvimento das atividades relacionadas com a Universidade Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul”.

Ao dispor sobre a autonomia da UEMS, a Lei nº 2.583, de 23 de dezembro de 2002, garantiu o índice percentual de 2% da receita tributária, no orçamento anual do estado para o ano de 2003 e para os anos subsequentes aumentos gradativos até alcançar, em 2008, 3% da receita tributária. No entanto, a Lei nº 3.485, de 21 de dezembro de 2007, revogou parágrafos da Lei supracitada, interferindo na autonomia financeira da Instituição.

²⁸ Conforme o Parecer CEE/MS nº 008, de 09 de fevereiro de 1994, que autorizou o funcionamento da UEMS, a Universidade deve ser regida por Estatuto, aprovado por Ato do Governador do Estado, após parecer prévio do Conselho Estadual de Educação.

Em 2002 foi aprovado pelo Conselho Universitário (COUNI)²⁹ e editado por meio da Resolução COUNI-UEMS nº 227, de 29 de novembro de 2002, o Regimento Geral da UEMS, que indica dentre as competências do referido Conselho o estabelecimento das normas de avaliação institucional.

Nessa direção, o primeiro PDI³⁰, elaborado para o período de 2002 a 2007, assinalou como uma das metas “Instituir o Plano de Avaliação Institucional da UEMS até o final de 2007” (UEMS, 2002, p. 22).

De acordo com o Relatório de Acompanhamento Executivo de Ações, no período de setembro de 2002 a setembro de 2007, a discussão e implementação permanente de processos de avaliação interna institucional e dos cursos de graduação é uma ação iniciada e que pretende ser permanente, visando contribuir para a melhoria da Instituição.

O PDI 2009-2013 sinaliza que a política de responsabilidade social da instituição “deverá ser construída e permanentemente repensada por meio da instauração de espaços de debate e problematização junto às comunidades interna e externa” (UEMS, 2008, p. 40). Uma das etapas para a implantação desta política é a avaliação, através do monitoramento dos processos em relação à política de responsabilidade social e aos objetivos, metas e requisitos legais.

Conforme o PDI 2009-2013, ainda, a avaliação institucional interna é de caráter permanente e visa a contribuir para a melhoria da Instituição como um todo. O documento aponta a metodologia, as dimensões e os instrumentos a serem utilizados no processo de autoavaliação, destacando que a UEMS se embasa nos critérios e procedimentos preconizados pelo SINAES, adotando como diferencial uma metodologia participativa.

Dias Sobrinho (2004) defende que a avaliação como ação pedagógica e de política institucional deve enfatizar o desenvolvimento autônomo da instituição, pois a melhoria da qualidade educativa pressupõe uma construção coletiva. Na visão do autor, a avaliação participativa é transposta por muitas contradições e disputas, que acabam gerando dificuldades e incertezas, no entanto, essas situações podem propiciar também momentos de aprendizagem e enriquecimento das experiências sociais.

²⁹ Conforme o art. 9º do Estatuto, a UEMS é administrada pelos órgãos colegiados superiores – o Conselho Universitário (COUNI) e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) – e pelos órgãos executivos superiores - Reitoria; Vice-Reitoria; Pró-Reitorias (UEMS, 2011, p. 4-5).

³⁰ O primeiro PDI da UEMS foi aprovado por meio da Resolução COUNI-UEMS nº 216, de 18 de setembro de 2002.

É importante realçar que a Instituição possui em sua estrutura administrativa um setor responsável por tratar, especificamente, das questões inerentes à avaliação institucional.

Dessa forma, como consta no SINAES e na normatização do CEE/MS, os documentos norteadores das políticas institucionais da UEMS apontam a obrigatoriedade de realização da avaliação institucional na Universidade.

Diante o exposto, com a finalidade de revelar a relação da política avaliativa da UEMS com o SINAES, o presente capítulo caracteriza a política desenvolvida pela Instituição para a implementação da sua autoavaliação.

3.1 A UEMS no processo de avaliação da educação superior: repercussões da cooperação federativa

Em março de 1995, foi instituída oficialmente na UEMS a primeira comissão para tratar de questões acerca da avaliação institucional. Designada pela Portaria “P”/UEMS nº 118, a Comissão teve como missão elaborar um projeto de avaliação dos cursos da UEMS e apresentar, em um prazo de quarenta dias, os resultados.

Composta por oito membros e presidida por Olsen Matos Pereira, a referida Comissão elaborou o anteprojeto com um conjunto de cinco instrumentos para a coleta de dados. Juntamente com mais onze membros, designados por meio da Portaria “P”/UEMS nº 119, foi organizado um estudo avaliativo envolvendo cerca de mil participantes dos diversos segmentos da Universidade.

Em julho de 1995 foi divulgado o primeiro Relatório de avaliação, que teve como objetivos:

- identificar fatores e circunstâncias que favorecem ou dificultam o adequado desenvolvimento das atividades docentes, acadêmicas e administrativas;
- estabelecer o perfil do corpo docente e técnico-administrativo;
- levantar, junto ao corpo técnico administrativo, sugestões para maior eficiência da estrutura organizacional da Universidade;
- detectar o grau de satisfação do corpo discente com relação aos cursos oferecidos, suas aspirações e necessidades para a sua efetiva implantação;
- levantar as causas que contribuem para a evasão dos alunos dos diversos cursos oferecidos pela UEMS;
- caracterizar a instituição no que tange a infra-estrutura física e recursos materiais;
- arrolar a produção científica e os serviços prestados pela Universidade à comunidade. (UEMS, 1995, p.8)

Nota-se que a avaliação realizada pela Comissão em questão, com foco nos cursos da UEMS, teve como preocupação central a definição de um perfil institucional.

Segundo os dados apontados no relatório (UEMS, 1995, p. 82), o desenvolvimento do processo avaliativo possibilitou a descoberta de aspectos relevantes da Instituição e que foram apontados “como agentes comprometedores do efetivo desempenho da mesma”. No entanto, segundo a Comissão, o Relatório não pretendeu apresentar conclusões lineares de causa e efeito e nem uma descrição de toda a essência institucional. Para a Comissão o trabalho realizado foi:

[...] pioneiro e inicial, limitado pela urgência solicitada na apresentação dos resultados, além da falta de assessoria especializada, de experiência dos elementos que constituem a comissão, e falta de elementos básicos para a avaliação, devido à recente implantação da universidade e, principalmente, pela falta de um serviço de apoio. (UEMS, 1995, p. 87)

No ano 2000 a UEMS iniciou estudos e capacitações sobre a autoavaliação institucional, inclusive com a contratação de profissional especializado na área. A Comissão constituída para tais estudos não conseguiu atender as necessidades da Instituição (UEMS, 2011), sendo que o processo avaliativo foi interrompido. Ressalta-se que essa iniciativa de implementação da autoavaliação no ano 2000 levava em consideração a proposta do PAIUB (UEMS, 2011), implementada pelo MEC para a avaliação das universidades federais.

A autoavaliação passou a ser objeto de estudo e discussão na Instituição novamente, apenas em 2005, quando foi constituída a primeira Comissão Própria de Avaliação da UEMS (CPA/UEMS) tendo como parâmetro o SINAES.

De acordo com as “Orientações gerais para o roteiro da auto-avaliação das instituições”, elaboradas pela CONAES,

A Avaliação Interna é um processo contínuo por meio do qual uma instituição constrói conhecimento sobre sua própria realidade, buscando compreender os significados do conjunto de suas atividades para melhorar a qualidade educativa e alcançar maior relevância social. Para tanto, sistematiza informações, analisa coletivamente os significados de suas realizações, desvenda formas de organização, administração e ação, identifica pontos fracos, bem como pontos fortes e potencialidades, e estabelece estratégias de superação de problemas. (CONAES, 2004b, p. 6)

Segundo o documento supracitado esse processo avaliativo é desenvolvido em três etapas distintas - preparação, desenvolvimento e consolidação – e possui os seguintes requisitos: existência de uma equipe de coordenação; participação dos integrantes da instituição; compromisso explícito por parte dos dirigentes das IES; informações válidas e confiáveis; uso efetivo dos resultados (CONAES, 2004b).

O documento chama a atenção ainda para a composição da CPA, que deve ser um colegiado de caráter participativo sem privilégio de nenhum segmento da IES, cuja “atuação será autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior” (CONAES, 2004b, p. 8). A CPA deve contemplar todos os segmentos da comunidade acadêmica, assim como representantes da sociedade civil organizada, sendo que “para as definições quanto à quantidade de membros, forma de composição, duração do mandato, dinâmica de funcionamento e modo de organização das CPAs serão objeto de regulação própria e aprovadas pelo órgão colegiado máximo da instituição” (CONAES, 2004b, p. 9).

3.1.1 A UEMS no SINAES

O Regulamento da CPA/UEMS, aprovado pela Resolução COUNI-UEMS nº 303, de 19 de junho de 2006, prevê que a Comissão atuará com autonomia em relação aos demais órgãos colegiados da Universidade, com a finalidade de

[...] fixar e desenvolver a política de avaliação que orientará suas atividades junto à comunidade acadêmica, à administração e aos conselhos superiores da Universidade, além de coordenar e articular os processos internos de avaliação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, de acordo com a proposta elaborada, considerando os princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, Lei Nacional nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (UEMS, 2006b).

Segundo o Regulamento (UEMS, 2006b), a CPA/UEMS deve ser constituída por 13 (treze) integrantes, representantes das categorias docente, técnico-administrativa e discente da Instituição e estruturada da seguinte forma:

Art. 4º A Comissão Própria de Avaliação será constituída por 13 (treze) integrantes, sendo:
I - Presidente;
II - Vice-Presidente;

- III - Chefe do Núcleo de Planejamento e Avaliação Institucional;
- IV - 3 (três) representantes do corpo docente;
- V - 3 (três) representantes do corpo técnico-administrativo;
- VI - 3 (três) representantes do corpo discente, sendo 1 (um) de cada área de conhecimento;
- VII - 1 (um) representante da Sociedade Civil Organizada. (UEMS, 2006b)

Destaca-se que o art. 4º do Regulamento (UEMS, 2006b) estabelece que “Presidente e o Vice-Presidente serão indicados pela Reitoria”, bem como, que o Chefe do Núcleo de Planejamento e Avaliação Institucional deve ser membro nato da Comissão.

O art. 8º do Regulamento determina que a Reitoria designará, em caráter permanente, uma Comissão Executiva de Apoio (CEA), para desenvolver e executar os trabalhos técnicos. Dessa forma, a primeira CPA/UEMS foi estruturada em duas comissões com funções distintas, uma Comissão Deliberativa³¹ e uma Comissão Executiva³². Para presidir as duas comissões, a Reitoria indicou o nome da professora Eleuza Ferreira Duarte, docente da UEMS, que à época ocupava o cargo de vice-reitora da Instituição.

Segundo a professora Eleuza Ferreira Duarte³³, como a CPA não era um órgão institucional, não fazia parte do organograma oficialmente, mas estava vinculada à Reitoria. Apesar disso, nas palavras da entrevistada, “seu regulamento previa sua soberania e poder de decisão às demais Comissões, atividades e Conselhos, à exceção do COUNI e CEPE, órgãos de representação maior da Instituição”.

Ainda que a UEMS assegure a participação de todos os segmentos da comunidade universitária na CPA, a obrigatoriedade da composição com profissionais ligados à administração superior da Universidade e, principalmente, a indicação da presidência por parte da Reitoria é objeto de questionamentos, uma vez que essa composição pode influenciar na autonomia da Comissão.

³¹ A CPA – Deliberativa foi instituída pelos seguintes atos: Portaria “P” UEMS nº 273, de 31 de maio de 2005; Portaria “P” UEMS nº 220, de 06 de abril de 2006 e Portaria “P” UEMS nº 309, de 02 de junho de 2006 (UEMS, 2006).

³² A CPA – Executiva foi instituída por meio da Portaria “P” UEMS nº 272, de 31 de maio de 2005 e da Portaria “P” UEMS nº 221, de 06 de abril de 2006 (UEMS, 2006).

³³ A professora Eleuza Ferreira Duarte concedeu a entrevista que foi gravada em áudio, no dia 17 de agosto de 2011 e transcrita pela autora deste trabalho. A entrevistada teve ciência do objetivo e da metodologia da pesquisa, bem como, dos compromissos do pesquisador envolvido, e consentiu livremente fornecer dados e informações por meio de entrevista gravada.

Cabe realçar que pesquisas realizadas por autores da área demonstram de forma convergente a fragilidade das CPAs no tocante à autonomia, característica imprescindível para a autoavaliação, conforme consta na Lei que instituiu o SINAES.

Nos projetos de autoavaliação pesquisados por Fonseca *et all* (2008), de uma forma geral, as instituições incluíram representantes da sociedade civil organizada na CPA. No entanto, os autores demonstram, em suas análises, críticas em relação à autonomia concedida às comissões, já que estas dependem financeiramente das instituições, às quais acabam submetidas no processo decisório, o que pode impactar todo o processo da autoavaliação.

Para Fonseca *et all* (2008, p.44), a presidência de uma CPA por pessoa ocupante de cargo na administração superior da universidade “certamente pode gerar conflito de papéis e/ou enfraquecer a autonomia da comissão, pela restrição de liberdade de ação e de crítica”.

Ribeiro e Chaves (2008), ao discutirem sobre a CPA no âmbito da Universidade Federal do Pará (UFPA), elucidam que embora a legislação pertinente, em parte, possibilite à instituição adequar o seu projeto à realidade institucional e construí-lo com a participação de todos os segmentos que devem ser representados na CPA, essa prática não ocorreu, uma vez que essa Comissão é representada, em sua maioria, por profissionais ligados à administração superior. Afirmam os autores que:

Na Universidade Federal do Pará, a avaliação institucional interna, nos moldes do SINAES, exerce um marco regulatório, não contribui para a autonomia da instituição, além de não expressar o desejo da comunidade acadêmica, uma vez que alijou a mesma de todo o seu processo de concepção, planejamento das ações e, até o momento, não direcionou qualquer ação de consulta interna aos seus profissionais e discentes. A administração superior exerceu a condução do processo, ferindo a legislação, principalmente no que diz respeito à autonomia da comissão. Daí questionarmos se, de fato, busca-se melhoria qualitativa da instituição, ou apenas quer-se “cumprir tabela”, por ser exigência do órgão governamental. Além do que, quatro anos se passaram da institucionalização da legislação do SINAES, sem que, na Universidade Federal do Pará, tenha sido desenvolvido o processo avaliativo, pois o programa até então existente ainda não ultrapassou o campo do “replanejamento”, ou seja, não se concretizou. (RIBEIRO; CHAVES, 2008, p. 12)

A CPA/UEMS elaborou uma Proposta de Avaliação Institucional, definindo, dentre outras questões, os objetivos do processo avaliativo na Universidade, a saber:

[...] promover o desenvolvimento de uma cultura de avaliação da UEMS; implantar um processo contínuo de avaliação institucional; planejar e redirecionar as ações da UEMS a partir da avaliação institucional; construir um planejamento institucional norteado pela gestão democrática e autônoma; consolidar o compromisso social, científico e cultural da UEMS. (UEMS, 2005, p.6)

Para a professora Eleuza a autoavaliação na UEMS foi desenvolvida considerando três motivos principais:

Em primeiro lugar, para atender à solicitação do Ministério da Educação, por ser objeto da Lei 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES em âmbito federal.

Por conseguinte, a UEMS não tinha a “obrigação legal” de se inserir no processo de avaliação, uma vez que não integra o Sistema Federal de Ensino, mas optou por se inserir porque era uma grande necessidade da UEMS poder elaborar um retrato institucional e um parâmetro de como nossa Universidade estava na visão dos nossos professores, técnicos-administrativos e alunos.

Em terceiro lugar, para que essa avaliação passasse a ser realizada continuamente e passasse a ser um norte para as ações a serem desenvolvidas a partir do levantamento feito.

Durante a construção desse processo a CPA/UEMS utilizou como referência as normas nacionais em vigor (Lei do SINAES e demais portarias), além das leis anteriores ao SINAES, como o PAIUB e os sistemas criados posteriormente até que se chegasse ao SINAES e o PDI institucional. Além desses documentos a entrevistada diz que foram utilizados questionários elaborados para cada categoria, tomando como base modelos de outras IES.

Na definição dos procedimentos metodológicos, a partir das etapas indicadas pela CONAES e explicitadas anteriormente, consta na Proposta de Avaliação Institucional que será adotada uma metodologia participativa, de forma aberta e cooperativa. O documento enfatiza, ainda, que durante o processo serão avaliadas as dez dimensões previstas na Lei nº 10.861, definidas na Proposta conforme segue:

- 1ª Dimensão: Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional;
- 2ª Dimensão: A política para o ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão;
- 3ª Dimensão: Responsabilidade Social da Instituição;
- 4ª Dimensão: A comunicação com a sociedade;

- 5ª Dimensão: As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnicoadministrativo;
- 6ª Dimensão: Organização e Gestão da Instituição;
- 7ª Dimensão: Infra-Estrutura Física;
- 8ª Dimensão: Integração entre o Plano de Desenvolvimento Institucional e a avaliação;
- 9ª Dimensão: Atendimento aos discentes – Política de atendimento aos estudantes;
- 10ª Dimensão: Gestão financeira da UEMS.

Para cada uma das dez dimensões foram definidos os objetivos, os setores envolvidos, os aspectos a serem considerados e as ações previstas.

O 1º ciclo da Avaliação Institucional foi realizado através da coleta de dados na Sede e nas Unidades Universitárias da UEMS, por meio de questionários fechados, e da análise de documentos. Segundo professora Eleuza, o desenvolvimento do processo se deu em várias fases, descritas a seguir:

- Instituição de duas comissões: Comissão Própria de Avaliação e Comissão Executiva de Avaliação;
- Reuniões de conscientização e divulgação da importância da avaliação;
- Elaboração dos questionários aos segmentos: professores, técnicos-administrativos e acadêmicos;
- Aplicação dos questionários;
- Tabulação dos dados levantados;
- Elaboração de um relatório por Unidade Universitária que foi encaminhado a todas as Unidades e Setores, solicitando que o documento fosse tomado como parâmetro para a tomada de decisões posteriores;
- Apresentação dos resultados pelos membros que constituíam a CPA executiva em cada Unidade Universitária.

O resultado do processo avaliativo foi divulgado à comunidade em agosto de 2006, através de um Relatório que apresenta a caracterização da Instituição, sua localização e distribuição geográfica no estado; a metodologia que orientou a operacionalização das ações previstas na Proposta de autoavaliação da UEMS; os resultados dos dados obtidos e comentários; o resumo dos pareceres emitidos pelo Conselho Estadual de Educação quando da avaliação *in loco* para reconhecimento e renovação dos reconhecimentos dos cursos de

graduação e as providências tomadas pela Instituição com vistas a atender as recomendações sugeridas.

Em relação aos Resultados do 1º ciclo, aponta o Relatório:

Durante a realização deste ciclo, a CPA percebeu e registra a necessidade de realizar estudos com olhares reflexivos, visando a reelaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI UEMS 2003-2007, a elaboração do Projeto Pedagógico Institucional - PPI, com um acompanhamento executivo das ações previstas, além de readequação da estrutura organizacional. (UEMS, 2006a, p. 111)

A professora Eleuza chama a atenção para a necessidade de utilização do Relatório por parte de todos os segmentos da universidade, pois acredita que sem isso “o processo perde sua natureza de existência e objetivo, uma vez que o processo de autoavaliação deve ser contínuo e ininterrupto, para servir de norte e subsídio ao planejamento e tomada de decisões”.

Na opinião da entrevistada, a construção do processo de avaliação da UEMS tem contribuído com a melhoria de sua qualidade, pois na elaboração do orçamento anual de cada Unidade Universitária é feito um olhar das necessidades levantadas durante a avaliação. “Outro fator de suma importância é a aceitação por parte da comunidade universitária, cada dia mais, de que a avaliação não é feita num sentido punitivo, mas sim para que, conhecendo sua realidade seja feito um planejamento estratégico dentro das reais necessidades postas”.

No entanto, ressalta-se que o PDI 2003-2007 não foi reelaborado e que os resultados constantes no Relatório da autoavaliação realizada não foram considerados na elaboração do PDI 2009-2013. A falta de discussão e utilização dos resultados foi observada no documento elaborado pelo setor responsável pela avaliação institucional da Universidade, conforme transcrição a seguir exposta:

Com o final dos trabalhos, foram elaborados relatórios finais, divulgados através de internet e impressos; estes foram entregues às Unidades, mas isto não gerou a repercussão esperada, como ocorrido pela sensibilização e aplicação dos questionários, pois a falta de discussão com a comunidade, sobre os resultados e quais desdobramentos estes poderiam gerar, não se reverteram em cobranças de melhorias da qualidade do ensino. (UEMS, 2011, p.11)

Pelo exposto, constata-se que o poder de interferência da autoavaliação institucional é pequeno e não produz reflexos na elaboração do PDI. O próprio Relatório expõe que a UEMS não garantiu espaços de discussão sobre os resultados com a comunidade universitária.

Além disso, não houve, por parte da comunidade universitária, cobranças na direção do cumprimento dos apontamentos da CPA/UEMS, que deveriam contribuir para a melhoria da qualidade da Universidade.

Em pesquisa realizada sobre a avaliação institucional implementada na Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Vieira e Freitas (2010) afirmam que os atores entrevistados na pesquisa não conseguem enxergar mudanças institucionais que estão acontecendo ao longo desse processo avaliativo ou não sabem responder no momento. Segundo as autoras, ao tratarem na pesquisa sobre a divulgação/comunicação dos resultados da avaliação, regra geral, os atores entrevistados se referiram aos relatórios, peças formais obrigatórias na etapa conclusiva dos processos avaliativos, como peças mortas, como tantos outros relatórios que foram ou são produzidos dentro da universidade. Entretanto,

[...] em seus discursos, os membros da CPA e CSAs do Campus I e Gestores da Administração Superior da universidade não deixaram dúvidas quanto ao fato de a avaliação interna ser para eles, nesse momento, o caminho possível e o mais concreto para a instituição poder ampliar o conhecimento sobre si mesma; para poder desencadear um processo de reestruturação do seu modelo multicampi e para realizar uma revisão das suas formas de condução política e acadêmica. (VIEIRA; FREITAS, 2010, p. 461)

Para Peixoto (2009), questões como a demora em divulgar, mobilizar e tornar públicos os resultados da avaliação, a ausência de mecanismos ágeis para realizar as mudanças identificadas, e a falta de clareza quanto ao papel da avaliação institucional, estão relacionadas ao baixo grau de institucionalização da avaliação nas universidades federais, e têm potencial para comprometer o êxito do processo. Na visão da autora, “a conjugação desses aspectos pode resultar no enfraquecimento do processo avaliativo, como instrumento para estabelecer um efetivo programa para o aprimoramento da qualidade nas universidades federais” (Peixoto, 2009, p. 27).

Ao examinar o processo de implementação do SINAES, com ênfase nas CPAs de instituições de Mato Grosso do Sul, Araújo (2009) observa as dificuldades decorrentes das carências teóricas e técnicas dos próprios membros das comissões. Segundo a autora, na

maior parte das IES e nas políticas públicas executadas, não foram encontradas descrições de ações contra-hegemônicas ou substancialmente democráticas.

Araújo (2009) relaciona alguns questionamentos das IES sobre a avaliação institucional, dentre os quais: dissonância entre os resultados das avaliações *in loco* e os índices; qualificação/experiência dos avaliadores *in loco* para realização da avaliação institucional; mudança abrupta dos instrumentos de avaliação institucional, o que inviabiliza o planejamento das instituições; alterações das normatizações do INEP; incoerência normativa.

Observa-se que a literatura da área apresenta dados que vão ao encontro do discurso da presidente entrevistada no que diz respeito à importância da avaliação para o contexto institucional. No entanto, as dificuldades apresentadas pelas instituições para utilizar os resultados da autoavaliação compromete todo o processo avaliativo.

No dia 27 de abril de 2009 foi constituída, por meio da Portaria "P"/UEMS nº 252, a CPA/UEMS para o período 2009-2012, com vinte e dois membros, entre titulares e suplentes, representantes da comunidade universitária. De acordo com o Regulamento, citado anteriormente, foi instituída, ainda, a Comissão Executiva de Apoio à CPA, composta por cinco membros.

Para presidir a CPA/UEMS foi indicado, pela Reitoria, o professor Jelly Makoto Nakagaki, que, a exemplo da presidente da primeira Comissão, integra a administração superior da Instituição. Destaca-se que o professor Jelly³⁴ aponta a indicação por parte da Reitoria como uma questão que necessita de amadurecimento na Universidade. Nas palavras do entrevistado,

Um dos pontos que acho que precisa ser amadurecido ainda é que o presidente é indicado pelo reitor, isso é uma coisa que eu acho que precisa mudar dentro da norma, porque eu entendo que a CPA tem que ser totalmente isenta da administração, ela vai apresentar um dado que não pode ter essa influência da administração, mas sim construir com a administração uma Universidade que seja adequada a comunidade. O ideal seria como em outras acontece, você elege os membros da CPA e esses membros da CPA elegem o presidente entre os pares. Isso que é o ideal porque fica isenta da administração.

³⁴ O professor Jelly Makoto Nakagaki concedeu a entrevista que foi gravada em áudio, no dia 08 de setembro de 2011, e transcrita pela autora deste trabalho. O entrevistado teve ciência do objetivo e da metodologia da pesquisa, bem como, dos compromissos do pesquisador envolvido, e consentiu livremente fornecer dados e informações por meio de entrevista gravada.

Ao discorrer sobre a posição da CPA/UEMS na estrutura institucional, o professor Jelly Makoto Nakagaki demonstra preocupação também com o fato da CPA não aparecer no organograma institucional, e estar vinculada a Reitoria, principalmente em questões relacionadas ao orçamento para a execução da autoavaliação.

Segundo o professor Jelly, a implantação da autoavaliação ocorreu em função da Lei nº 10.861, já que desde a época do “Provão” a UEMS já participava do processo e entendeu que era obrigada a participar do SINAES. No entanto, segundo o entrevistado, hoje a Instituição realiza o processo para cumprir a determinação do CEE/MS.

É importante ressaltar que após o primeiro ciclo de avaliação, a Instituição passou por conflitos decorrentes da adesão do sistema estadual de ensino ao SINAES, já que as instituições que não pertenciam ao sistema federal de ensino não conseguiram enviar seus relatórios ao MEC. Esses conflitos são narrados pelo professor Jelly como segue:

O primeiro Relatório que a gente mandou dentro do SINAES foi via MEC, porque não existia um sistema online, a gente gerou um Relatório e encaminhamos ao MEC, o MEC até deu um Parecer pra gente sobre o Relatório. Só que depois que o MEC implementou o sistema online, aí percebemos que não fazíamos parte do sistema, aí a ficha foi caindo, aí percebemos que deveríamos mandar esse relatório para o Conselho Estadual. Só que o Conselho na época não tinha nenhuma normatização referente à autoavaliação, mas a Universidade foi seguindo por conta da Lei, apesar de não fazer parte... E aí foi tomando essa rotina de fazer a autoavaliação, produzir os relatórios.

Percebe-se que as indefinições acerca da adesão do sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul ao SINAES, explicitadas no capítulo II deste trabalho, repercutiram de forma negativa no âmbito institucional. Isso porque, embora o CEE/MS tenha sinalizado a adesão no texto da Deliberação CEE/MS nº 9042, questões ligadas diretamente à avaliação institucional não ficaram o suficientemente explícitas no documento.

Nesse processo, questiona-se qual é o papel do Conselho Estadual de Educação na implementação das políticas de avaliação da Instituição?

Conforme relata a professora Eleuza Ferreira Duarte, embora não consiga lembrar se o Conselho formalizou as orientações sobre a autoavaliação, diversas reuniões para discutir sobre o processo proposto pelo SINAES foram realizadas, sendo que o nome da professora para presidir a Comissão surgiu em uma dessas reuniões. Dessa forma, para a entrevistada,

“[...] foi desenvolvido um trabalho de parceria onde membros do Conselho foram atuantes no processo de conscientização da comunidade acadêmica, bem como na discussão de todo o processo da autoavaliação”.

O professor Jelly também afirma que a CPA e o CEE/MS realizam o trabalho em parceria, na troca de informações e discussões sobre a avaliação. A CPA é chamada pelo Conselho para participar da avaliação dos cursos da UEMS, apresentando as informações obtidas durante a autoavaliação.

Os dois presidentes entrevistados concordam sobre as poucas possibilidades de relacionamento da CPA/UEMS com o INEP e a CONAES. Essa relação se restringe a participação de alguns membros das comissões em palestras ou eventos da CONAES e do INEP, levando dúvidas, debatendo o tema, com vistas a contribuir para um melhor andamento do processo institucional.

Segundo o professor Jelly Makoto Nakagaki,

A gente usa as normas, mas todo o nosso trabalho é mais vinculado ao Conselho Estadual do que ao INEP. Mesmo porque o INEP nos excluiu. Eu lembro que nessa época existia uma sinalização que o Ministro iria assinar um termo de convênio entre o INEP e os conselhos estaduais do Brasil inteiro pra fazer então essa vinculação da autoavaliação e da avaliação dos cursos junto ao INEP. Mas o que me falaram é que o INEP estava com dificuldades de implantar o próprio sistema federal e o privado e eles não estavam querendo colocar mais o estadual porque iria aumentar demais e eles não tem condições de trabalhar com tantos cursos nesse momento.

Verifica-se que a autoavaliação não é absorvida como instrumento de composição do Sistema Nacional pelas universidades estaduais, embora essas instituições sejam quantitativamente expressivas no contexto nacional (Tabela 1). A incorporação das universidades estaduais, pelo SINAES, se dá somente por meio do ENADE, uma vez que não há espaço no sistema do MEC para que registrem seus processos de autoavaliação.

Assim, é possível visualizar que, embora a UEMS não possua uma relação direta com a CONAES e o INEP, as orientações acerca do SINAES são prestadas pelo CEE/MS, que acaba exercendo o papel de intermediação entre as instituições.

Destaca-se que segundo a professora Elisa Emília Cesco, considerando que a UEMS tem um assento no CEE/MS, participando diretamente com um conselheiro titular e um suplente, a Universidade deu opiniões importantes durante a elaboração da Deliberação

CEE/MS nº 9042, inclusive com a retomada, por parte do CEE/MS de alguns artigos propostos pela Instituição. Nesse sentido, na visão da professora, o Conselho atua como um órgão regulador, “mas também como órgão que quer ouvir essa instituição para elaborar suas políticas, elaborar suas normas”.

A professora Elisa informa que o relatório de autoavaliação da UEMS é um dos documentos analisados pelo CEE/MS durante o processo de avaliação externa, pois

[...] esse relatório da autoavaliação e a avaliação externa, esses processos tem que conversar, eles tem que vir ao encontro um do outro. Não dá para fazer uma avaliação externa sem considerar o resultado da autoavaliação. Então o Conselho procede analisando aquele processo, ele passa normalmente, como o Conselho faz, ele disponibiliza o relatório para todos os conselheiros, tem um conselheiro lê, que aprecia a matéria, que expõe para os demais conselheiros esse relatório. Não que o Conselho aprove esse relatório, ele não tem essa competência de aprovar o relatório, mas ele tem de apreciar e de tomar conhecimento.

Embora o CEE/MS analise e discuta internamente os relatórios da autoavaliação da UEMS, não existe, por parte desse órgão, a prática de discutir os resultados com a Instituição e nem mesmo com a SED/MS.

Segundo o Projeto de Avaliação, elaborado pela CPA/UEMS para o período 2009-2012, os objetivos da autoavaliação na UEMS são:

- Promover o desenvolvimento de uma cultura avaliativa contínua na instituição;
- Descrever e avaliar a percepção da comunidade acadêmica sobre os aspectos administrativos, pedagógicos e de infra-estrutura.
- Conhecer a opinião dos discentes sobre o ambiente acadêmico em que realizam a sua formação;
- Obter dados e informações que identifiquem as potencialidades e fragilidades da instituição;
- Identificar e definir Índices de qualidade e correlacionar aos resultados da avaliação externa.
- Consolidar informações para promover a melhoria das condições de ensino, nas condições de trabalho administrativo e de infra-estrutura;
- Identificar as causas de problemas e deficiências da Instituição;
- Discutir as atividades e finalidades cumpridas pela instituição;
- Estimular o conceito de auto-avaliação nos cursos de graduação e pós-graduação;
- Agregar os dados de acordo com as dimensões estabelecidas pelo SINAES (UEMS, 2010a, p. 10)

Na construção do processo de autoavaliação, a CPA/UEMS utilizou diversos documentos, além daqueles relacionados ao SINAES. Dentre os documentos estão os relatórios de gestão elaborados pela instituição em relação à pesquisa, ao ensino, à extensão, à administração, e os relatórios do ENADE sobre dos cursos de graduação.

Observa-se que o ENADE, assim como no contexto nacional, ocupa posição de destaque no processo desenvolvido pela CPA/UEMS para o período 2009-2012. Para o professor Jelly Makoto Nakagaki, inclusive, o CEE/MS, a exemplo do MEC, deveria aproveitar os dados do ENADE para decidir acerca da visita *in loco* nos cursos de graduação, pois, na sua concepção, o Conselho

[...] aproveita algumas coisas do SINAES, mas não tudo ainda. Mas é um processo que o Conselho tem trabalhado, amadurecido. Por isso que a gente acaba seguindo as normas federais porque a gente sabe que o Conselho vai acabar adotando também. Quando o Conselho estabelece normas próprias, a gente segue essas normas, mas quando não tem, a gente acaba seguindo o governo federal.

A ênfase nos dados do ENADE é percebida com maior intensidade no Relatório da CPA/UEMS para os de 2007 a 2009. Como nesse período não houve a composição de uma Comissão para desenvolver a autoavaliação, foi elaborado um Relatório que analisou os pontos principais da autoavaliação nas respostas do questionário socioeconômico dos alunos no ENADE 2007 e 2008, apresentados para cada curso participante. Nesse sentido, conforme exposto no Relatório (UEMS, 2010b, p. 11), seguindo as dez dimensões estabelecidas pelo SINAES, “a linha de trabalho se baseia principalmente na discussão dos dados de desempenho que a Universidade obteve durante este período, em que foram avaliados os resultados e proposições para melhoria dos pontos fracos”.

A partir dos dados apresentados é possível perceber as dificuldades enfrentadas pela CPA/UEMS na implementação da autoavaliação, a partir de uma concepção formativa e que envolva todos os atores institucionais, como estabelece a Lei nº 10.861. Nesse processo, entendendo a autoavaliação como necessária para o cumprimento de normas, a CPA desconsiderou a participação da comunidade universitária e enfatizou aos dados elaborados pelo INEP para a avaliação do desempenho dos estudantes.

Silva e Gomes (2011), ao pesquisarem um grupo de CPAs sinalizam para ocorrência de certos obstáculos que fragilizam a perspectiva sistêmica da avaliação no processo da autoavaliação realizado pela CPA, no que diz respeito as dez (10) dimensões e à participação

dos atores da comunidade acadêmica. Os dados analisados pelos autores corroboram com a hipótese de que a ausência de familiaridade com a teoria e a prática da avaliação favorece o desencontro entre os objetivos propostos e os resultados alcançados,

Dessa forma, mesmo possuindo formalmente distintas composições, as CPA estudadas delinearão a mesma lógica de formação e de representação formal. Entendemos que essa lógica contribuiu para fragilização da participação da comunidade acadêmica no processo de auto-avaliação. Entendemos que os processos de auto-avaliação desenvolvidos pelas CPA estudadas foram limitados pela dinâmica de implementação do SINAES, já que a CONAES e o INEP não tem estimulado no nível desejado o trabalho das CPA, impactando negativamente na instalação de um processo de avaliação sistêmico e sistemático. Por outro lado, a posição da CONAES e INEP pode ser indicativa de uma mudança de rota e prioridade na política de avaliação por parte do MEC, questão não explorada no presente texto, mas que é percebida pela importância que o ENADE vem ganhando no SINAES, com a criação, em 2008, do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC). (SILVA; GOMES, 2011, p. 595)

Para o período de 2009 a 2012, a CPA-UEMS elaborou uma nova metodologia de trabalho. Na fala do professor Jelly Makoto Nakagaki:

A CPA imaginou assim, como o SINAES trabalha um bloco de cursos a cada ano, então você tem um ciclo de três anos pra trabalhar esse bloco de cursos, então você tem cursos que são avaliados em um ano e esses cursos só vão ser reavaliados daqui a três anos. Então a CPA idealizou um modelo que acompanhasse esse ciclo trienal. Então a gente pensou assim, a cada três anos nós teríamos um Relatório completo da autoavaliação e aí durante esses três anos nós faríamos a avaliação em fases diferentes.

Esse processo foi dividido em duas etapas. No primeiro a Comissão aplicou em toda a Instituição questionários, considerando as dez dimensões estabelecidas no SINAES, a Instituição. Além disso, a Comissão trabalhou também com os dados institucionais, resultados, por exemplo, dos projetos de pesquisas, publicações e os resultados das avaliações dos cursos dentro do ENADE e do CEE/MS.

Observa-se que mesmo com algumas diferenças, no tocante à metodologia utilizada para a autoavaliação, a exemplo da primeira CPA/UEMS, a Comissão atual tem focado seu processo nos modelos do SINAES, seja pela utilização das dimensões estabelecidas, seja pela adesão ao ciclo avaliativo utilizado pelo Sistema Nacional.

Na segunda etapa, que está em andamento, a CPA/UEMS pretende que cada curso realize também a sua autoavaliação, processo que está previsto na maior parte dos projetos pedagógicos dos cursos da Instituição. Para tanto, a Comissão enviará diretrizes gerais sobre a autoavaliação aos cursos e, ao final desse processo, será elaborado outro questionário, mais específico, avaliando questões mais detalhadas, que não foram avaliadas no primeiro momento. Assim, conforme o professor Jelly,

Aí a gente consegue ter uma visão mais específica e ao longo desses três anos a nossa meta é essa, de ter essa visão mais geral, apresentar então os relatórios de autoavaliação dos cursos e também dos programas, das coisas mais detalhadas também. A gente entende que durante esses três anos a gente conseguiria fazer uma avaliação mais completa. Tem algumas instituições, por exemplo, que aplicam o mesmo questionário todo ano, a gente entendeu que o mesmo questionário anualmente não faria diferença porque a permanência do aluno dentro da Instituição... Entra um grupo novo todo ano, mas o tempo de renovação desses alunos é mais longo, então a cada três anos a gente conseguiria ter uma amostragem melhor. Por isso que a gente tem trabalhado dessa forma.

Em 2011, a CPA/UEMS apresentou o Relatório parcial do terceiro ciclo de autoavaliação, 2008 a 2010, elaborado após muitas discussões que apontam as potencialidades da Instituição e os pontos passíveis de melhorias. Conforme o texto do Relatório, os dados informados são parciais, pois

[...] não encerramos ainda este ciclo, onde apresentamos os dados da visão da comunidade acadêmica de forma geral enfocando as dez dimensões propostas pela lei do SINAES e os dados institucionais resultantes dos últimos três anos que demonstram o crescimento alcançado pela UEMS, além disso acrescentamos dados dos desempenhos das avaliações externas realizadas pelo Conselho Estadual de Educação e do INEP através do ENADE e do Censo, mas faltam ainda a avaliação da comunidade externa e verificar pontos críticos que ficaram para trás na visão da comunidade acadêmica que após a avaliação do padrão de respostas dos questionários foi possível verificar. (UEMS, 2011)

Na opinião do entrevistado, ainda que a CPA/UEMS esteja trabalhando para a disseminação da cultura da avaliação, cujo objetivo seria a melhoria da qualidade da UEMS, uma das questões que precisa ser prioridade na Instituição é a vinculação da autoavaliação com o planejamento. Para o entrevistado, com a maior valorização do Relatório elaborado pela CPA, na elaboração do PDI, por exemplo, seria possível traçar melhor os rumos da Instituição.

É possível verificar que na UEMS a autoavaliação não se configura como instrumento de gestão e tomada de decisões, pois tanto os documentos institucionais, como o professor entrevistado afirmam que os resultados do processo desenvolvido pela CPA não são observados durante a elaboração do planejamento da Universidade.

Embora a CPA/UEMS para o período 2009-2012 apresente algumas características próprias em relação à metodologia da autoavaliação, o processo, até agora relatado, está condicionado a três aspectos principais: as dez dimensões estabelecidas pelo SINAES, ao ENADE e à avaliação de cursos. Assim, a avaliação do desempenho dos estudantes, por meio do ENADE, constitui-se o eixo de articulação entre o SINAES, a regulamentação do Conselho Estadual de Educação e a política institucional.

Segundo Magno (2008),

O ENADE/SINAES representa a vitória final da avaliação externa sobre a autoavaliação autônoma. Elaborada e conduzida pelo governo, através dos formulários da política para o ensino superior, a avaliação realizada por esse Sistema é aquela contra a qual a comunidade universitária sempre lutou, é desvinculada da realidade institucional, sem contar que uma ou duas provas de conteúdo dificilmente serão capazes de avaliar uma vivência de formação de quatro ou cinco anos, em média. (MAGNO, 2008, p. 133-134)

Em face o exposto é possível inferir que o CEE/MS, órgão normativo do sistema estadual de ensino, ao aderir ao SINAES deixou inúmeras lacunas em relação à autoavaliação da UEMS.

Ainda que o INEP-CONAES não tenha estabelecido o convênio para a implementação do SINAES, constata-se a adesão automática tanto do CEE/MS como da UEMS, uma vez que, conforme relatam os entrevistados, desde o “Provão” a avaliação de cursos, realizada pela União já estava consolidada. Cabe aqui salientar que segundo Freitas (2008, p. 46), em estudo sobre a educação básica, “a regulação normativa pela União, ampliada, fragiliza a autonomia dos entes federativos e reforça a intervenção reguladora centralizada”.

A ausência de regulamentação acerca da avaliação das instituições de ensino superior por parte do conselho estadual de educação também é sinalizada por Cunha (2011), em pesquisa sobre a avaliação institucional na Universidade Estadual de Pernambuco (UPE). Segundo a autora, na falta de regulamentação por parte do Conselho do Pernambuco, a UPE, por uma decisão política, também instituiu uma CPA e aderiu ao SINAES.

Verifica-se que a adesão automática das instituições estaduais às normas do sistema federal de ensino se constitui como uma característica da implementação do SINAES, o que demonstra a predominância do sistema federal no contexto da cooperação federativa. Com isso, as estratégias planejadas pela CONAES para a adesão dos sistemas estaduais de ensino ao SINAES passaram a ser desnecessárias.

A implementação do SINAES por meio da indução dos sistemas estaduais de ensino e centralização da avaliação das instituições de ensino superior no sistema federal, baseada em normas e instrumentos estabelecidos pela União, faz com que o SINAES não se configure como um sistema de cooperação.

3.2 A avaliação no âmbito da UEMS e a construção da autonomia institucional

A análise dos documentos institucionais e das entrevistas realizadas com os presidentes das CPAs constituídas na UEMS demonstra o consenso existente acerca da preocupação da Universidade em atender a legislação do MEC, apresentada como o motivo principal para a adesão da Instituição ao SINAES.

Os atores institucionais entrevistados posicionam-se, em seus discursos, a favor da autoavaliação na Universidade. No entanto, constata-se também a preocupação em seguir os modelos estabelecidos pelo MEC.

Segundo a professora Eleuza Ferreira Duarte, apesar de não submeter-se ao sistema federal de ensino, a UEMS utilizou o SINAES como referência para a sua avaliação institucional porque a Universidade já havia passado por experiências anteriores, mas sem sucesso. Desta forma, para a entrevistada

[...] tendo em vista que o SINAES é um sistema muito mais abrangente que os anteriores, que toma 10 dimensões como parâmetro, direcionando o ENADE para os ingressantes e concluintes, por exemplo, nos pareceu ser um bom modelo a seguir, além da possibilidade de troca com outras IES sobre o tema.

Para o professor Jelly Makoto Nakagaki, como o CEE/MS não estabelece, pelo menos em linhas gerais, nada muito diferente do que o MEC propõe, a UEMS acaba seguindo a Lei Federal, enquanto o estado não cria a sua norma própria. E isso também ocorreu na implantação da avaliação institucional.

Ao aderir integralmente ao SINAES, tomando como parâmetros as normas do sistema federal de ensino para a implementação da sua autoavaliação, a Universidade acaba renunciando a sua autonomia em legislar sobre as questões internas. Para Ranieri (2000, p. 220) a autonomia concedida por meio da Constituição Federal, dada a natureza pública das universidades, consiste exatamente “em poder de autonormação exercitável dentro de determinados limites”.

Assim, na mesma direção do sistema estadual de ensino e da UEMS, a CPA da Instituição não exerce a autonomia exposta na Lei do SINAES, o que minimiza o potencial da autoavaliação no contexto do sistema de avaliação e contribui para a ênfase na avaliação de resultados, evidenciada no ENADE.

Conforme visto anteriormente, a UEMS, como única universidade do sistema estadual de ensino, estava vinculada à SED/MS, de acordo com o disposto na Lei nº 2.152, de 26 de outubro de 2000. No entanto, em 2009, uma alteração realizada na referida Lei vinculou a Instituição à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, das Cidades, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia. Em 2010, por meio da Lei Nº 3.993, de 26 de dezembro, a UEMS voltou a fazer parte da SED/MS, o que foi confirmado pelo Decreto nº 13.281, de 20 de outubro de 2011, que aprova a estrutura básica da Secretaria de Estado de Educação.

Essas mudanças em torno da vinculação da Instituição aos órgãos administrativos do estado mostram as dificuldades do sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul na organização da educação superior e surgem como problematizadoras do processo de avaliação da UEMS.

Além disso, outra questão que prejudica o estabelecimento de ações autônomas por parte da UEMS é a interferência, por meio da Lei nº 3.485, de 21 de dezembro de 2007, nos recursos financeiros da Instituição, descrita no início deste capítulo.

Importa aqui lembrar que a sustentabilidade financeira, considerando o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior, é uma das dez dimensões estabelecidas pela Lei nº 10.861 como obrigatórias para o processo avaliativo. A UEMS, por sua vez, ao aderir ao SINAES, também definiu a “gestão financeira” como uma das dimensões da sua autoavaliação.

Nesse sentido, cabe questionar até que ponto as dimensões utilizadas para a avaliação institucional refletem as necessidades da Instituição, uma vez que à UEMS não foi concedida a autonomia financeira, conforme dispõe a Constituição Federal.

Os dados obtidos confirmam que a avaliação não tem contribuído para a autonomia das instituições, inclusive da UEMS, retraindo a possibilidade de emancipação institucional, que deveria ser caracterizadora da autoavaliação. Afonso (2000, p. 130) alerta sobre a complexidade e dificuldade que permeiam o processo de gestão da regulação e da emancipação, “sobretudo quando a autonomia profissional é posta ao serviço de projetos que aproveitam da autonomia relativa do próprio sistema educativo e das ambiguidades das políticas educativas”.

Em última instância, a perspectiva de delineamento de modelos criativos e de ampliação do poder indutor da avaliação na melhoria da educação superior, por meio da inclusão da autoavaliação aos instrumentos previstos no SINAES, fica reduzida, na medida em que as instituições seguem os parâmetros estabelecidos pelo sistema federal, com instrumentos, propostas e relatórios uniformes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a política de avaliação da educação superior, a partir da relação entre a União e o sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, com vistas a explicitar a sua repercussão na política avaliativa da UEMS.

A pesquisa teve, ainda, como objetivos específicos:

- explicitar o movimento de construção da política de avaliação da educação superior no Brasil;
- delinear o processo de avaliação da educação superior no sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul;
- caracterizar a política de avaliação desenvolvida pela UEMS, com a finalidade de revelar a sua relação com o SINAES.

A partir da literatura referenciada, dos documentos oficiais analisados e dos dados coletados por meio das entrevistas realizadas foi possível atingir os objetivos supracitados, concretizados nos três capítulos deste trabalho.

Considerando que a UEMS se constitui lócus de interseção entre as políticas da União, do sistema estadual de ensino e da instituição no desenvolvimento da avaliação da educação superior, o problema norteador desta pesquisa foi resumido na seguinte questão: como as relações entre a União e o sistema estadual de ensino de Mato Grosso do Sul repercutem na política avaliativa da UEMS?

Cabe esclarecer que, sem a pretensão de realizar um estudo conceitual, a pesquisa reservou especial atenção à cooperação federativa e à autonomia institucional.

Para realização do estudo ao qual a pesquisa esteve direcionada foi necessário primeiramente apresentar a educação superior no contexto do federalismo brasileiro e

explicitar como estão inseridos os sistemas estaduais na oferta desse nível de ensino. A partir dos dados do INEP e da análise da legislação nacional pode-se compreender que os sistemas estaduais de ensino representam importante papel no processo de oferta da educação superior, considerando o número expressivo de matrículas nas universidades estaduais nos últimos dez anos.

Em Mato Grosso do Sul, a UEMS é a única instituição pertencente ao sistema estadual de ensino e foi responsável, em 2011, pela matrícula de 7.881 alunos, distribuídos por 15 municípios do estado.

Destaca-se que a Constituição Federal e a legislação educacional vigente estabelecem o regime de colaboração entre os entes federados para a organização dos seus sistemas de ensino. No entanto, a falta de regulamentação do referido regime é apontada por autores da área como problematizadora do desenvolvimento das políticas educacionais, inclusive daquelas voltadas para avaliação da educação superior.

Ao analisar o movimento de construção da avaliação da educação superior brasileira, a partir dos anos 1990, percebe-se a presença de processos centralizadores e regulatórios, os quais promovem uma política indutora de adesão, pelos sistemas estaduais de ensino e pelas instituições, aos procedimentos estabelecidos pela União.

Nessa direção, ganharam centralidade as políticas para a educação superior relacionadas ao mercado, que tende a restringir o processo de avaliação a um instrumento de classificação e competição de cursos e instituições. Embora instituído com o propósito de articular os três processos avaliativos previstos na Lei nº 10.861, o SINAES tem enfatizado o rendimento dos alunos em detrimento da autoavaliação.

É oportuno realçar que o SINAES estabelece o regime de colaboração para a sua implementação, com a pretensão de ser um sistema nacional de avaliação, envolvendo o conjunto de instituições de educação superior, vinculadas ao sistema federal e aos sistemas estaduais. Entretanto, as leis educacionais dispõem que as instituições públicas criadas e mantidas pelos governos estaduais submetem-se aos respectivos sistemas de ensino e à legislação educacional estadual.

A adesão ao SINAES foi realizada automaticamente pelos sistemas estaduais de ensino e, principalmente, pelas universidades estaduais, o que tornou as estratégias planejadas pela CONAES, com a finalidade de estabelecer ações e critérios comuns de avaliação, desnecessárias. Essa informação confirma que a avaliação proporciona o controle dos

sistemas de ensino, mas também, o controle direto das instituições de educação superior, eliminando as estruturas intermediárias como expõem Souza e Oliveira (2003).

O CEE/MS ao estabelecer normas para a regulação, supervisão e a avaliação de instituições de educação superior e de cursos de graduação e seqüenciais no sistema estadual de ensino, afirmou a sua adesão ao SINAES e aos procedimentos do INEP, incluindo os seus instrumentos. No entanto, verifica-se na normatização do CEE/MS a ênfase nos processos regulatórios e a existência de lacunas acerca da autoavaliação da UEMS.

Além disso, entende-se que tal adesão é permeada por indefinições acerca dos processos avaliativos a serem realizados, dentre os quais a avaliação *in loco*, realizada nas instituições pertencentes ao sistema federal de ensino pelo BASis. Os dados levantados neste trabalho, que explicitaram os problemas enfrentados pelo INEP para avaliar o grande número de universidades que aderiram ao SINAES, expõem as dificuldades da União para a implementação do Sistema Nacional.

A repercussão da relação entre a União e o sistema estadual de ensino nas políticas avaliativas da UEMS é observada por meio da adesão automática da Instituição às normas do sistema federal. Na ausência de normatização pelo sistema estadual no qual está inserida, a Universidade instituiu a participação dos seus alunos no ENADE e passou a realizar a sua autoavaliação de acordo com o SINAES.

Verifica-se, pelo exposto, que a avaliação do desempenho dos estudantes, por meio do ENADE, constitui-se o eixo de articulação entre o SINAES, a regulamentação do CEE/MS e a política institucional.

A pesquisa revelou que a UEMS não tem exercido sua autonomia no desenvolvimento da autoavaliação institucional, pois embora a Universidade apresente iniciativas próprias para a realização do processo avaliativo, há, tanto nos documentos analisados, quanto na fala dos entrevistados, a preocupação em seguir os modelos estabelecidos pelo MEC.

A predominância das normas do sistema federal de ensino no âmbito da UEMS, que demonstra a intervenção reguladora centralizada da União pode ser percebida, ainda, na adesão da Instituição ao SiSU.

Outra questão evidenciada pelos dados levantados é a ênfase dos processos desenvolvidos pelas CPAs nos resultados do ENADE. Nesse sentido, as características da autoavaliação da UEMS, delineadas pela pesquisa, corroboram a literatura da área que aponta, nas políticas para a educação superior brasileira, a hegemonia da avaliação centralizadora e

focada nos resultados dos alunos, com a predominância de instrumentos de características quantitativas.

No âmbito institucional, a minimização do caráter formativo da autoavaliação não tem possibilitado a emancipação das universidades, já que o poder regulatório exercido pela União induz as ações institucionais, mesmo em contextos próprios e autônomos como é o caso da UEMS. Nesse sentido, considerando que a autonomia institucional perpassa o “poder de autonormação”, entende-se que o SINAES se configura como um processo indutor de modelos, instrumentos e procedimentos.

Desta forma, é possível inferir que na avaliação da educação superior o regime de colaboração entre os entes federados tem se concretizado como um processo de cumprimento de normas, o que não permite a configuração do SINAES como um sistema de cooperação.

Ao finalizar este estudo espera-se ter contribuído para o conjunto de pesquisas que buscam compreender os contextos locais e estaduais, bem como, com a produção científica do estado de Mato Grosso do Sul.

Em síntese, o problema levantado pode ser respondido da seguinte forma: a relação ora colaborativa, quando há a busca de acordos e convênios, ora centralizadora, verificada no contexto da avaliação, não se caracteriza por um processo “centrífugo”. Os poderes dos sistemas estaduais ficam relegados ao cumprimento das propositivas dos órgãos centrais.

Os resultados da avaliação da educação superior não se constituem como preocupação do governo do estado de Mato Grosso do Sul, que não questionou a vinculação institucional da UEMS. A Universidade, como espaço de pensamento crítico, foi pouco explorada diante de um contexto preocupado com o cumprimento de regras e normas.

Embora o SINAES não tenha estrutura para constituir um sistema nacional de avaliação, pelos princípios constitucionais, na prática, evidencia-se a ligação direta com as instituições. O poder da avaliação de resultados, atualmente sintetizado no ENADE e nos índices CPC e IGC, é de fato o grande articulador do SINAES, independente das normas vigentes, pois garante visibilidade às instituições que buscam, mais do que liberdade para criar suas normas, os bons resultados nas avaliações em larga escala.

Importa ressaltar que não houve, com este trabalho, a pretensão de esgotar a discussão sobre a temática ou responder definitivamente os questionamentos apresentados, sendo que a pesquisa realizada gerou a necessidade de estudos futuros acerca autonomia da UEMS. Da mesma forma, a relação avaliação-financiamento-planejamento no âmbito das universidades

estaduais constitui-se um importante elemento de investigação no contexto das políticas públicas para a educação superior.

REFERÊNCIAS

ABREU JR, Nelson de. Sistema(s) de Avaliação da Educação Superior Brasileira. *Cadernos Cedes*, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 257-269, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

ABRUCIO, Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70.

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. COSTA, Valeriano. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisa, 12)

ADRIÃO, Thereza; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v.38, n.135, p. 779-796, set/dez, 2008.

AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2000.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. *Avaliação*. Campinas; Sorocaba, v.13, n.3, p. 647-680, nov. 2008.

_____. Expansão-avaliação-financiamento: tensões e desafios da vinculação na educação superior brasileira. In: MANCEBO, Deise, e outros (orgs.). *Reformas da educação superior: cenários passados e contradições do presente*. São Paulo: Xamã, 2009.

ARAÚJO, Carla Busato Zandavalli Maluf de. *SINAES em Mato Grosso do Sul e a regulação do Estado brasileiro: os limites do Estado-Nação*. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande-MS, 2009.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação & Sociedade*. Campinas, v.31, n.112, p. 749-768, jul./set. 2010.

AROCENA, Rodrigo. Las reformas de la educación superior y los problemas del desarrollo en América Latina. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 88, p. 915 – 936. Especial, out. 2004.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.14, n.40, p. 111-141, jun. 1999.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.

BARREYRO, Gladys. Beatriz. De exames, rankings e mídia. *Avaliação*, Campinas, v.13, n.3, p. 863-868, 2008.

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

BELLONI, Isaura. *et all*. Avaliação Institucional na Universidade de Brasília. In: BALZAN, Newton César; DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação institucional: teoria e experiências*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Decreto nº 2.026*, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Portal do MEC. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/d1_2026.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. *Decreto nº 2.207*, de 15 de abril de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2207.htm>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. *Decreto nº 3.860*, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Portal do MEC. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/decreto3860.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2011

_____. *Decreto Federal nº 6.096*, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 23 abr. 2011.

_____. *Decreto Federal nº 5.773*, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais do sistema federal de ensino. Portal da Presidência da República. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>. Acesso em: 10 jun. 2010.

_____. *Documento Básico Avaliação das Universidades Brasileiras: Uma Proposta Nacional*. Brasília: SESu, 1993. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/docbas.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2011.

_____. *Lei nº 10.861*, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. Portal do MEC. Brasília: Senado Federal, 2004a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/leisinaes.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2009.

BRASIL. *Lei nº 9.131*, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Portal do Ministério da Educação. Brasília: MEC, 1995. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/l9131.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2009.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Senado Federal, 1997.

_____. *Lei nº 10.172*, de 09 de Janeiro de 2001. Institui Plano Nacional de educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2001.

_____. *Projeto de Lei nº 8.035*, 15 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para decênio 2011-2020, e dá outras providências. 2010. Disponível em: <<http://anfope.spaceblog.com.br>> Acesso em: 19 mar. 2010.

_____. Portaria Ministerial nº 1.027, de 15 de maio de 2006. Dispõe sobre o banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA, e dá outras providências. Brasília, DF: *Diário Oficial da União*, 2006, seção I, p. 9.

_____. Portaria Ministerial nº 2.051, de 09 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Brasília: *Diário Oficial da União*, 2004b, seção 1, p. 12-13.

_____. *Portaria Ministerial nº 302*, de 07 de abril de 1998. Normatiza os procedimentos de avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior. Disponível em <<http://www.prg.ufpb.br/coletanea/p30298.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2011.

_____. *Protocolo de Intenções que celebra a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES e o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação – FNCE para implementar a colaboração/ cooperação ao âmbito da Avaliação da Educação Superior*. Portal do MEC. Porto Alegre, 2004c. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/conaes>>. Acesso em: 15 jul. 2010.

CARDOSO, Irene de Arruda Ribeiro. A modernização da universidade brasileira e a questão da avaliação. In: MARTINS, Carlos Benedito (org.). *Ensino superior brasileiro: transformações e perspectiva*. São Paulo: Braziliense, 1989, p. 113 – 135.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. *et all. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

CONAES. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Acordo de cooperação técnica que entre si celebram a União, representada pelo Ministério da Educação, por intermédio da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e o Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (CEE/SC), objetivando a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)*. Portal do MEC, 2005a. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13091&Itemid=887>. Acesso em: 14 abr. 2011.

CONAES. *Acordo de cooperação técnica que entre si celebram a União, representada pelo Ministério da Educação, por intermédio da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e o Conselho de Educação do Ceará*, objetivando a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Portal do MEC, 2005b. Disponível em

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13091&Itemid=887>. Acesso em: 14 abr. 2011.

_____. *Acordo de cooperação técnica que entre si celebram a União, representada pelo Ministério da Educação, através da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES e o Conselho Estadual de Educação de Pernambuco, com a interveniência da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio-Ambiente de Pernambuco – SECTMA, para Avaliação da Educação Superior no sistema de ensino do Estado de Pernambuco*. Portal do MEC, 2005c. Disponível em

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13091&Itemid=887>. Acesso em: 14 abr. 2011.

_____. *Conaes e Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso assinam acordo*. Portal do MEC, 2005. Disponível em

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4279>. Acesso em: 14 abr. 2011.

_____. *Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior*. Brasília: MEC, 2004a.

_____. *Memorando de Entendimento entre a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE-MS)*. Campo Grande, 2006.

_____. *Orientações Gerais para o Roteiro da Auto-Avaliação das Instituições*. Brasília: INEP, 2004b.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO. *Resolução Normativa nº 311/2008-CEE/MT*, de 15 de julho de 2008. Dispõe sobre normas para a organização, o funcionamento e o processo de regulação e de supervisão das Instituições de Ensino Superior e de seus cursos, pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso, e dá outras providências. CEE, 2008. Disponível em:

<<http://www.cee.mt.gov.br/atos%20normativos/2008/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%20311-2008%20%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Superior%20-%20EM-1%20Alterada.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL. *Deliberação CEE/MS nº 4807*, de 07 de outubro de 1997. Fixa normas para Autorização de Funcionamento e Reconhecimento de Cursos de Graduação/ Habilitações e Credenciamento das Instituições de Ensino Superior e de Universidades vinculadas ao Sistema de Universidades vinculadas ao Sistema de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul. Portal do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. Disponível em

<http://www.unisite.ms.gov.br/unisite/sites/cee/geradorhtml/paginasgeradas/msmarques_6328/Delib/del-4807.pdf>. Acesso em: 26 jul 2011.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL. *Deliberação CEE/MS nº 9042*, de 27 de fevereiro de 2009. Estabelece normas para a regulação, a supervisão e a avaliação de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Portal do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: CEE, 2009. Disponível em: <http://www.unisite.ms.gov.br/pv_obj_cache/pv_obj_id_2120980706ECE414B883AC2DBE668C99366F0800/filename/del-9042.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2011.

_____. *Deliberação CEE/MS nº 9140*, de 5 de outubro de 2009. Dispõe sobre Comissões Verificadoras, para fins de Avaliação de Cursos de Educação Superior oferecidos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e dá outras providências. Portal do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: CEE, 2009. Disponível em: <http://www.unisite.ms.gov.br/pv_obj_cache/pv_obj_id_B09BDD37E516F4683578F5885B7EA60DD1F50000/filename/del-9140.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2011.

_____. *Deliberação CEE/MS nº 9273*, de 24 de fevereiro de 2010. Dispõe sobre a ampliação da abrangência da Deliberação CEE/MS nº 9140, de 5 de outubro de 2009, que trata de Comissões Verificadoras, para fins de Avaliação de Cursos de Educação Superior, oferecidos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e dá outras providências. Portal do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: CEE, 2010. Disponível em: <http://www.unisite.ms.gov.br/pv_obj_cache/pv_obj_id_5964D39209E3A0599727F4E98A500C6DBC820000/filename/del-9273.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2011.

_____. *Deliberação CEE/MS nº 9501*, de 23 de março de 2011. Dispõe sobre Comissões Verificadoras, para fins de avaliação com vistas à concessão de atos de regulação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e dá outras providências.

_____. *Deliberação CEE/MS nº 9662*, de 24 de novembro de 2011. Dispõe sobre o Núcleo Docente Estruturante nas instituições de educação superior integrantes do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Diário Oficial do Estado nº 8098, de 28/12/2011, p. 17.

_____. *Indicação nº 58/2009*, de 27 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a Educação Superior no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul.

_____. *Parecer CEE/MS nº 008*, de 9 de fevereiro de 1994. Autorização para funcionamento da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – FUEMS.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*. vol. 31, n. 112. Campinas, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000300005&script=sci_arttext>. Acesso em 10 abr. 2011.

CUNHA, Kátia Silva. *O discurso da avaliação institucional – trajetória articulada no campo das políticas educacionais: um estudo de caso*. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

CUNHA, Luiz Antônio. *Desenvolvimento Desigual e Combinado no Ensino Superior: Estado e Mercado*. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, Especial, out. 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

_____. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, Helgio (org). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, v.23, n. 80, set 2002, p.168-200.

_____. A educação superior na nova lei de diretrizes e bases da educação nacional: uma nova reforma? In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998, p. 75 – 81.

_____. Federalismo Político e Educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: _____. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Trad. Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KERISIT, Michéle. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. *et all. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 127-151.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. *Avaliação*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

_____. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação & Sociedade*, Campinas, vol.25, n. 88, Especial, out. 2004.

_____. Avaliação Institucional, instrumento da qualidade educativa. A experiência da Unicamp. In: BALZAN, Newton César; _____. *Avaliação institucional: teoria e experiências*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

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

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Superior no Brasil: múltiplas regulações. In: _____. (org). *Políticas e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009.

_____.; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. *A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão*. Reunião Anual da Anped, 24, 2001, Caxambu. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/24/T0598433752239.DOC>> Acesso em: 12 out. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. Transformações recentes e debates atuais no campo da educação superior no Brasil. In: _____. (orgs) *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiania: Alternativa, 2003.

ENGUIITA, Mariano Fernandes. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A.; SILVA, Tomaz Tadeu da. *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 93 – 110.

FERNANDES, Eloisa Bittencourt. *Expansão Universitária em Mato Grosso do Sul – 1979 – 2001*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2003.

FERRONATTO, Eliane Terezinha Tulio. *Políticas de educação superior e as universidades estaduais: um estudo sobre os cursos noturnos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2008.

FERREIRA, A. B de H. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FNCE. Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. *Estatuto*. Disponível em <http://fnce.org/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=55>. Acesso em: 17 mar. 2011.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Fundeb*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/financ-fundeb>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

FONSECA, Marília. *et all*. Avaliação institucional: projetos de auto-avaliação e vinculação entre avaliação, gestão e financiamento. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; _____. (orgs). *Avaliação institucional: sinais e práticas*. São Paulo: Xamã, 2008.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, 2005.

_____. Ação reguladora da União e qualidade do ensino obrigatório (Brasil, 1988-2007). *Educar em Revista*, n. 31, p. 33-51, 2008.

GENTILI, Pablo. *Universidades na Penumbra. O círculo vicioso da precarização e a privatização do espaço público*. In: _____. (org). *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 97-128.

GOMES, Alfredo Macedo. Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.23, n. 80, p. 275 – 298, 2002.

_____. Exame nacional de cursos e política e regulação estatal do ensino superior. *Cadernos de Pesquisa*, n. 120, p. 129-149, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n120/a08n120.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2011.

GOMES, Alfredo Macedo; AZEVEDO, Janete Lins Azevedo. Notas teóricas sobre regulação e educação superior. IN: DOURADO, Luiz Fernandes (org). *Políticas e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009.

_____; MORAES, Karine Nunes de. A expansão da educação superior no Brasil contemporâneo: questões para o debate. *Anais da 32ª Reunião Anual da ANPED*, Caxambu-MG, 2009.

GOMES, Magno Federeci. Delimitação de atribuições educacionais: sistemas de ensino e competência constitucional. *RBEP*. Brasília, v. 92, n. 230, p. 166-186, jan./abr. 2011.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. *et all.* Trajetória da Avaliação da Educação Superior no Brasil: singularidades e contradições (1983-2004). *Estudos em Avaliação Educacional*, v.16, n.31, p.101-132, jan./jun. 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia. *Mato Grosso do Sul*. IBGE, 2010. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ms>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais ‘Anísio Teixeira’. *Banco de Avaliadores*. Portal do INEP. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/superior-basis-candidatura_avalidores>. Acesso em: 22 mar. 2011.

_____. *Ideb*. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>>. Acesso em: Acesso em: 23 nov. 2011.

_____. *Enem*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/enem/sobre-o-enem>>. Acesso em: 23 nov. 2011.

_____. *Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC)*. Portal do INEP, 2009. Disponível em <http://download.inep.gov.br/download/enade/2009/Nota_Tecnica_CPC.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2011.

_____. *Censo da Educação Superior - 2009*. Brasília: INEP, 2010a. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. *Divulgação dos principais resultados do Censo da Educação Superior 2010*. Portal do INEP, 2011. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2010/divulgacao_censo_2010.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2011.

_____. Indicador de qualidade das instituições de educação superior. In: *Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição – IGC*. Brasília: INEP, 2008. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/areaigc/>> Acesso em: 22 mar. 2011.

_____. *Instrumento de Avaliação Institucional Externa*, revisado em 2010. Portal do INEP, 2010b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/institucional/2010/instrumento_avaliacao_institucional_externa_recredenciamento.pdf> Acesso em: 11 abr. 2011.

INEP. *Resultado do Indicador de Diferença entre os desempenhos observado e esperado – IDD*. Portal do INEP. Disponível em: <http://enade.inep.gov.br/enadeResultado/pdfs/nota_tecnica%20-%20IDD.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2011.

LAMARRA, Norberto Fernández. Los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior em América Latina: situación, problemas y perspectivas. In: RISTOFF, Dilvo; SEVEGNANI, Palmira (orgs.). *Modelos Institucionais de Educação Superior*. Brasília: INEP, 2006, p. 19-59. (Coleção Educação Superior em Debate, v. 7).

LIMA, Elizeth G. S. *Avaliação Institucional Participativa: entraves e possibilidades*. In: ANPED - Educação no Brasil: o balanço de uma década. Caxambu-MG, 2010. p. 1-16.

MANCEBO, Deise. Autonomia universitária: breve história e redefinições atuais. *Advir* (ASDUERJ), Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 19-23, 2006.

MARTINS, Ângela Maria. A política educacional paulista: controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia - 1983 a 1999. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 24, n.83, p. 527-549, ago. 2003.

MATO GROSSO DO SUL. Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. *Decreto nº 11.942*, de /2005. Regulamenta o art. 3 da Lei no 1.460, de 17 de dezembro de 1993, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Educação (CEE/MS), e os artigos 29 e 30 da Lei no 2.787, de 24 de dezembro de 2003, que dispõem sobre o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul.

_____. *Decreto nº 13.281*, de 20 de outubro de 2011. Aprova a estrutura básica da secretaria de estado de educação. Diário Oficial nº 8.055, de 21 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/fd8>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. *Lei Estadual nº 1.460*, de 17 de dezembro de 1993.

_____. *Lei nº 2.152*, de 26 de outubro de 2000. Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.uems.br/portal/ailen/repositorio/2011-05-20_14-44-53.pdf>. Acesso em: 20 ago. de 2011.

_____. *Lei nº 2.787*, de 24 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Secretaria de Estado de Educação, 2004.

_____. *Lei nº 3.485*, de 21 de dezembro de 2007. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro do ano de 2008. Diário Oficial nº 7.120, de 27 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.uems.br/portal/ailen/repositorio/2011-05-20_14-48-20.pdf>. Acesso em: 10 out. 2011.

_____. *Resolução/SED Nº 2.279*, de 3 de setembro de 2009. Dispõe sobre a delegação de competência ao Conselho Estadual de Educação para realizar a análise e a avaliação de cursos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS, e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/sed/legased.nsf/e3258672435f390e04257134005057a1/6d857d00aa0797750425762c00625afc?OpenDocument>>. Acesso em: 08 nov. 2011.

MAUES, Olgaíses. *A política de Avaliação da Educação Superior e os desafios da implementação do SINAES*. In: 30ª. Reunião Anual, Caxambu, MG, ANPED, 2007. Disponível em <www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT11-2988--Int.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2010.

MAY, T. Entrevistas: métodos e processos. In: _____. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 145-172. cap. 6.

MEC. Ministério da Educação. *Índice Geral de Cursos da Instituição - IGC 2008* (Triênio 2006, 2007 e 2008). Portal do MEC, 2008. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/igc_embargos.xls>. Acesso em: 15 fev. 2011.

_____. *REUNI 2008 – Relatório de Primeiro Ano*. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12261&ativo=503&Itemid=502>. Acesso em: 14 jan. 2012.

_____. *SiSU*. Disponível em: <http://sisu.mec.gov.br/#/conheca_sisu.html>. Acesso em: 10 jan. 2012.

MELLO, Valter Acássio de. *A expansão da educação superior pela estratégia da interiorização: nexos com os bons resultados do Ideb em Mato Grosso do Sul*. 174f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

MOROSINI, Marília Costa. Avaliação da Educação Superior no Brasil: entre *rankings* globais e avaliação institucional. In.: OLIVEIRA, João Ferreira de; CATANI, Afrânio Mendes. M.; SILVA JUNIOR, J. R. (Orgs.). *Educação Superior no Brasil em tempos de internacionalização*. São Paulo - SP: Xamã, 2010. 136p.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an everview of recent trends in higher education in Western Europe, *European Journal of Education*, Paris, v. 23, n.1/2, p. 7 – 23. 1988.

_____. The evaluative state reconsidered, *European Journal of Education*, Paris, v. 33, n.3, 1998.

OLIVEIRA, João Ferreira de. A educação superior no contexto atual e o PNE 2011-2010: avaliação e perspectivas. In.: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2010): avaliação e perspectivas*. Goiânia-GO, Editora UFG, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educação & Sociedade* (Impresso), v. 30, p. 739-760, 2009.

_____; SOUSA, Sandra Zákia. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: _____. SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

PALUMBO, Dennis J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: *Política de capacitação dos profissionais da educação*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61. (Original: PALUMBO, Dennis J. Public Policy in América. Government in Action. 2. ed. Tradução: Adriana Farah. Harcourt Brace & Company, 1994. Cap. 1, p. 8-29).

PALHARINI, Francisco de Assis. O PAIUB em Universidades Federais da Região Sul e Sudeste: Tormento ou Paixão. In: XXIII Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2000. Caxambu-MG, 2000. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1117t.PDF>> Acesso em: 10 mai. 2011.

PEIXOTO, Maria do Carmo de L. P. Avaliação Institucional externa no SINAES: considerações sobre a prática recente. In: DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas

(org.). *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 669-692.

PEIXOTO, Maria do Carmo de L. P. A avaliação institucional nas universidades federais e as comissões próprias de avaliação. *Avaliação*, Campinas, vol.14, n.1, mar. 2009.

PINHEIRO, Maria Francisca Sales. Nova ou velha reforma do ensino superior? In: MARTINS, Carlos Benedito (org.). *Ensino superior brasileiro: transformações e perspectiva*. São Paulo: Braziliense, 1989, p. 117 – 156.

_____. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras*. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

POLIDORI, Marlis Morosini. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. *Avaliação*, Campinas, v.14, n.2, p. 439 – 452, jul. 2009.

_____. SINAES: Perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.14, n.53, p. 425-436, out./dez. 2006. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n53/a02v1453.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2011.

_____. *et all.* SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. *Ensaio*, v. 14, p. 01-30, 2006.

PORTAL MS. Desenvolvido pelo Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.

Disponível em:

<<http://www.ms.gov.br/index.php?inside=1&tp=3&comp=4298&show=3626>>. Acesso em: 29 nov. 2011.

RANIERI, Nina Beatriz. *Educação Superior, Direito e Estado: Na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Fapesp, 2000.

_____. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. *Revista CEJ* (Brasília), v. 31, p. 19-30, 2005.

REAL, Giselle Cristina Martins. *Impactos da Avaliação da Educação Superior*. Dourados, MS: Editora da UFGD, 2008. 224 p.

_____. A avaliação da educação superior na fronteira Brasil-Paraguai: considerações sobre a construção de um espaço comum. In: 33a. Reunião Anual da ANPEd, 2010, Caxambu. *Anais eletrônicos 2010: Educação no Brasil: o balanço de uma década*. Rio de Janeiro: ANPEd, 2010. v. 1. p. 1 – 13.

RIBEIRO, Maria Edilene da Silva; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. *Políticas de Avaliação Institucional da Educação Superior: O caso da UFPA*. In: 31ª Reunião Anual da ANPEd, 2008, Caxambú-MG. *Constituição Brasileira, Direitos Humanos e Educação*, 2008. v. 1. p. 1-15.

RISTOFF, Dilvo I. Avaliação institucional: pensando princípios. In: BALZAN, Newton César; DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação institucional: teoria e experiências*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RISTOFF, Dilvo I.; GIOLO, Jaime. O Sinaes como Sistema. *RBPG*, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. *Ensaio*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 729-752, out./dez. 2009.

_____; SCHULZ, Almiro. *SINAES: do documento original à legislação*. In: 28. Reunião anual da ANPEd: 40 Anos de Pós-Graduação em Educação. Rio de Janeiro: ANPEd, 2005. p. 1-18. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/28/textos/gt11/gt11195int.doc>> Acesso em: 12 jun. 2010.

SACONNI, Luiz Antonio. *Dicionário Essencial da Língua Portuguesa*. São Paulo: Atual, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Universidade no Séc. XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SANTOS, Cássio Miranda dos. O acesso ao ensino superior no Brasil: a questão da elitização. *Ensaio*. Rio de Janeiro, v. 6, n. 19, p. 237 – 258, abr./jun. 1998.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 26, n.93, p. 1363-1390, set./dez. 2005.

SAVIANI, Dermeval. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. 10 ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2008.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação & Sociedade*, v. 29, n 105, set./dez. 2008.

_____. Autonomia universitária e mudanças no ensino superior: da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998, p. 29 – 48.

SILVA, Ana Maria. *Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: o REUNI em Mato Grosso do Sul*. 144f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2011.

SILVA, Assis Leão da; GOMES, Alfredo Macedo. Avaliação Institucional no contexto do SINAES: a CPA em questão. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 3, p. 573-601, nov. 2011.

SILVA, Jacqueline dos Santos Silva; LOPES, Uaçai de Magalhães; TENÓRIO, Robinson Moreira. Gestão e Avaliação Institucional: o caso da Universidade Federal da Bahia. In: LOPES, Uaçai de Magalhães; TENÓRIO, Robinson Moreira.(orgs.) *Avaliação e gestão: teorias e práticas*. Salvador: EDUFBA, 2010.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do estado e mudanças na produção*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001. 279 p.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, v. 4.

SILVA, Tattiana Tessye Freitas da. Apontamentos sobre o regime de colaboração entre a união e os estados no âmbito do Sinaes. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 23. *Anais*. Porto Alegre: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2007. Disponível em:
<http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/436.pdf>. Acesso em: 23 set. 2010.

SOARES, Maria Susana Arrosa. *O sistema de avaliação do ensino no Brasil*. Brasília: Unesco, 2003. Disponível em
<<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001398/139881por.pdf>>. Acesso realizado em: 12 abr. 2011.

SOUSA, Sandra Zákia Lian. Avaliação e gestão da educação básica: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org). *Políticas e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios*. São Paulo: Xamã, 2009.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; BRUNO, Lúcia. Avaliação da educação superior: finalidades e controvérsias. *Universidade e Sociedade* (Brasília), v. 1, p. 195-204, 2008.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio*, v.12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). *RBCS*, vol. 21, n. 61, jun. 2006.

SOUZA, Sandra Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003.

TORRES, Rosa Maria. *Educação para todos: a tarefa por fazer*. Trad. Daisy Moraes. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

TRINDADE, Helgio. Universidade, ciência e Estado. In: _____. (org.) *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

UEMS. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. *Estatuto*. Dourados: UEMS. Disponível em:
<http://www.uems.br/portal/ailen/repositorio/2011-02-09_08-07-29.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2011.

_____. *História*. Dourados: UEMS. Disponível em:
<<http://www.uems.br/portal/historia.php>>. Acesso em: 12 fev. 2011b.

_____. *Missão*. Dourados: UEMS. Disponível em: <<http://www.uems.br/portal/missao.php>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

_____. *Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul*, para o período de 2002 - 2007.

UEMS. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. *Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2009-2013*. Dourados: UEMS, 2008. Disponível em <<http://www.uems.br/proe/nulen/pdi2009.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2009.

_____. *Portaria "P"/UEMS n° 252*, de 27 de abril de 2009. UEMS, 2009. Disponível em <<http://www.uems.br/portal/cpa/documentos/portaria-p-UEMS-n-252.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2009.

_____. *Processo Seletivo UEMS*, 2011. Disponível em: <<http://www.vestibular.uems.br/faq.php>>. Acesso em: 21 dez. 2011.

_____. *Projeto de Avaliação Institucional 2010-2012*. UEMS/CPA, 2010a. Disponível em: <http://www.uems.br/portal/cpa/documentos/Projeto_CPA_2009_2012.pdf>. Acesso em 14 de out. 2011.

_____. *Proposta de Avaliação Institucional*. Dourados: UEMS, 2005.

_____. *Regimento Geral*. Dourados: UEMS. Disponível em: <http://www.uems.br/internet/soc/regimento_geral.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2008.

_____. *Relatório de Acompanhamento Executivo de Ações*. UEMS, 2007.

_____. *Relatório do 1º Ciclo de Avaliação Institucional*. Dourados: UEMS/CPA, 2006a. 130 p.

_____. *Relatório da Comissão Própria de Avaliação - Ciclo de 2007 a 2009*. Dourados: UEMS/CPA, 2010b. 95 p.

_____. *Relatório da Comissão Própria de Avaliação – Ciclo de 2008 a 2010*. Dourados: UEMS/CPA, 2011. 156 p.

_____. *Resolução COUNI-UEMS n° 303*, de 19 de junho de 2006. Aprova o Regulamento da Comissão Própria de Avaliação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. UEMS, 2006b. Disponível em <http://www.uems.br/proe/nulen/legislação/res_couni_303.doc>. Acesso em: 15 set. 2009.

VERHINE, Robert E. O novo alfabeto do SINAES: Reflexões sobre IDD, CPC e IGC. In: DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas (org). *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 669-692.

VIEIRA, Regina Lúcia Bastos; FREITAS, Kátia Siqueira de. O SINAES na universidade pública estadual: análise do processo de construção da avaliação interna na Universidade do Estado da Bahia (UNEB). *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 68, p. 443-464, jul./set. 2010.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; COELHO, Rúbia Helena Naspolini. Avaliação e Reformas da Educação no Brasil. In: Ana Maria Eyng e Maria Lourdes Gisi. (Org.). *Políticas e Gestão da Educação Superior: desafios e perspectivas*. 1 ed. Ijuí- RS: Editora, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA 1

PESQUISA - Avaliação da Educação Superior: a relação entre as políticas nacional, estadual e institucional em Mato Grosso do Sul

Mestranda: Marianne Pereira de Souza

Orientadora: Prof^{ra}. Dr^a. Giselle Cristina Martins Real (FAED/UFMGD)

Nome do informante:

Formação:

Cargo/função:

e-mail:

Telefone:

Data:

ROTEIRO

1. Como o Conselho Estadual de Educação do MS (CEE-MS) desenvolve o processo de avaliação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)?
2. Por que o Conselho Estadual, apesar de não submeter-se ao Sistema Federal de Ensino, utilizou o SINAES como referência para a sua normatização?
3. Como o Conselho Estadual de Educação do MS desenvolvia a avaliação da UEMS antes da aprovação da Deliberação CEE/MS N° 9042, de 27 de fevereiro de 2009?
4. O Conselho Estadual orientava a UEMS acerca da sua participação nos processos avaliativos desenvolvidos pelo Sistema Federal de Ensino como, por exemplo, o “Provão” e o ENADE? Em caso positivo, de que forma?
5. E em relação à autoavaliação realizada pela UEMS desde 2005? Como o CEE procede?
6. Qual a relação do CEE com a CONAES, considerando que há indicações apontando para a possibilidade de assinatura de convênio com o propósito da UEMS ser avaliada pelo MEC?

7. Qual a relação do CEE com a UEMS? Com o INEP? Com o CNE?

8. O art. 52. da Deliberação CEE/MS N° 9042 aponta que a avaliação interna da instituição, de responsabilidade da comunidade institucional, será coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), em conformidade com as normas vigentes, quais são essas normas?

9. Como a SED está realizando o processo de avaliação dos cursos e a avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes? Em regime de colaboração com outros órgãos dos sistemas de ensino? Quais seriam esses órgãos?

10. Há outras informações que não foram questionadas e que seria importante retratar para a compreensão do processo de avaliação da UEMS?

11. A construção do processo de avaliação da UEMS tem contribuído com a melhoria da UEMS? Em caso positivo, em que aspectos?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA 2

PESQUISA - Avaliação da Educação Superior: a relação entre as políticas nacional, estadual e institucional em Mato Grosso do Sul

Mestranda: Marianne Pereira de Souza

Orientadora: Prof^{ra}. Dr^a. Giselle Cristina Martins Real (FAED/UFMGD)

Nome do informante:

Formação:

Cargo/função:

e-mail:

Telefone:

Data:

ROTEIRO

1. Por que se desenvolveu um processo de autoavaliação na UEMS?
2. Como a Comissão Própria de Avaliação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (CPA-UEMS) desenvolveu o processo de autoavaliação da instituição?
3. Quais os documentos ou referências utilizados pela CPA para a construção do processo de avaliação da UEMS?
4. Por que a UEMS, apesar de não submeter-se ao Sistema Federal de Ensino, utilizou o SINAES como referência para a sua avaliação institucional?
- 5- Qual é a posição da CPA no organograma institucional?
6. Qual a relação da CPA com o CEE-MS? Com o INEP? Com a CONAES?
7. Há outras informações que não foram questionadas e que seria importante retratar para a compreensão do processo de avaliação da UEMS?

8. A construção do processo de avaliação da UEMS tem contribuído com a melhoria de sua qualidade? Em caso positivo, em que aspectos?