

Controle da qualidade da educação superior brasileira: modelos em transição

Quality control of brazilian university education: models in transition

Control de calidad de la educación universitaria brasileña: modelos en transición

Ailton Bueno Scorsoline*

Universidade Federal de São Carlos/Campus Sorocaba.

RESUMO

A partir da década de 1990 a Educação Superior Brasileira vem experimentando uma série de impactos em sua estrutura, ocasionados por uma proposta de regulação do Estado sob a linha mestra da avaliação, como instrumento de controle da qualidade. Sob essa ótica, o presente texto discutirá as transformações nos processos de regulação da Educação por parte do Estado Brasileiro desde a última década do século XX e a influência cada vez mais presente de tendências internacionais com vistas à convergência de critérios e parâmetros que levem à configuração de um "padrão de qualidade" transnacional: Acreditação da Educação Superior.

Palavras-chave: Educação superior. Qualidade. Regulação.

ABSTRACT

Desde la década de 1990 la educación universitaria brasilera ha experimentado una serie de impactos en su estructura, causada por la propuesta de regulación del Estado bajo la pauta de evaluación como una herramienta para el control de calidad. Bajo este punto de vista, este trabajo discutirá los cambios en los procesos de regulación de la educación por parte del estado brasilero desde la última década del siglo XX y la influencia cada vez mas presente de las tendencias internacionales con miras a la convergencia de criterios y parámetros que conducen a la creación de una "calidad estándar" transnacional: acreditación de la Educación Universitaria.

Keywords: Higher Education. Quality. Regulation.

RESUMEN

Desde la década de 1990 la educación universitaria brasileña ha experimentado una serie de impactos en su estructura, causada por la propuesta de regulación del Estado bajo la pauta de evaluación como una herramienta para el control de calidad. Bajo este punto de vista, este trabajo discutirá los cambios en los procesos de regulación de la educación por parte del estado brasilero desde la última década del siglo XX y la influencia cada vez mas presente de las tendencias internacionales con miras a la convergencia de criterios y parámetros que conducen a la creación de una "calidad estándar" transnacional: acreditación de la Educación Universitaria.

Palabras clave: Educación Universitaria. Calidad. Regulación.

Introdução

O conceito de Avaliação está intimamente ligado à educação e principalmente à universidade. Essa instituição social contribui para construção do processo evolutivo da sociedade, um lugar de tensões que agrega funções diversamente múltiplas e, ao mesmo tempo, convergentes, conforme o papel imposto pela sociedade contemporânea: atender a certas demandas objetivas da sociedade (DIAS SOBRINHO, 2000).

Essa instituição de caráter complexo possui como função prioritária a formação do indivíduo para a vida em sociedade, com valores de caráter ético, político e profissional. Nesse aspecto, fundamental se torna a reflexão da universidade sobre suas ações cotidianas, seus processos de formação, seus compromissos e seu papel na sociedade (SCORSOLINE, 2012).

Por assumir esse caráter formativo, contribuindo para o desenvolvimento de instituições sociais e políticas, a universidade diferencia-se das demais. Há uma preocupação com o desenvolvimento da sociedade. Ao mesmo tempo em que há um movimento de dentro dessa instituição para fora, no sentido de socialização das descobertas, outro movimento inverso surge levando para dentro as discussões, ansiedades, necessidades de diversos segmentos da sociedade (CHAUÍ, 2001).

Entretanto, por ser uma instituição complexa, tensões surgem quanto ao direcionamento do papel da Universidade. Segundo Cavalet (1996), na perspectiva neoliberal a educação superior está dividida em quatro funções: formar elites, formar profissionais, formar técnicos e formar pessoas com uma educação geral especial, conforme o modelo e tipo de instituição.

Os neoliberais vivem e pensam a universidade como uma instituição a serviço do mercado, tendo como função principal a formação entendida como capital humano, voltada para o atendimento das demandas imediatas postas pela nova ordem de amplitude global (DIAS SOBRINHO, 2000). A avaliação sob essa perspectiva adquire um caráter quantitativo, na medida em que estabelece parâmetros estatísticos e matemáticos para mensuração dos resultados utilizados com fins economicistas.

Esses anseios lançados pelo modelo neoliberal sobre a Universidade conduzem para a realização de uma avaliação com um viés diagnóstico-controlador, resumindo a função social da universidade a um somatório de serviços que direcionam para o eficientismo baseado no produto, no direcionamento para o mercado (SCORSOLINE, 2012).

A ênfase sobre a qualidade na educação superior no Brasil

Na década de 1990 a avaliação e a autonomia passam a integrar os discursos estatais e do mercado como elementos essenciais ao desenvolvimento econômico e social. O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) elege como pilares da educação superior a autonomia universitária, a avaliação e melhoria do ensino (RANIERI, 2000). Apesar de engendrar um processo de regulação baseado na avaliação de alunos concluintes da educação superior, o que se viu na prática foi um afrouxamento por parte do Estado na definição de critérios claros para a criação e renovação de credenciamento de cursos superiores, deixando à mercê do mercado a seleção através da competitividade entre as instituições.

Por outro lado, esse mesmo mercado pressiona o ente Estatal para que aja com severidade no sentido de regular a atuação das instituições universitárias, de modo a exigir que a formação do futuro profissional ocorra nos moldes já alicerçados pela lógica do capital.

Durante o governo do presidente Governo Luis Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) ocorrem mudanças no foco da avaliação das Instituições de Educação Superior, com uma participação mais ativa das faculdades e universidades no processo (autoavaliação), requisito este que passa a integrar os processos regulatórios dos cursos superiores no Brasil. Ao mesmo tempo, há uma tendência internacional no sentido de estabelecer “padrões de qualidade” que favoreçam um comprometimento com o mercado, com o conhecimento útil e com o eficientismo.

Percebe-se no cenário nacional que, apesar da intenção do Governo Luiz Inácio da Silva em expandir a educação superior pública, as regras que impulsionaram a investida do capital privado no processo de expansão da educação superior nas décadas de 1970, 1980 e 1990 persistem neste início de século XXI. A regulação da educação superior reflete uma preocupação neoliberal em estabelecer critérios mercadológicos para medir a qualidade, sintetizados em “Padrões de Qualidade”, cujo referencial é determinante para credenciamento e credenciamento de instituições e cursos superiores.

O processo de regulação e supervisão de Instituições de Educação Superior (IES) públicas e privadas pertencentes ao Sistema Federal de Educação Superior Brasileiro, inicialmente de incumbência da SESu – Secretaria de Educação Superior, passa a ser realizado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), unidade do Ministério da Educação Brasileiro criada em 17/04/2011 pelo Decreto nº 7.480/2011. Tal secretaria tem como objetivo principal ser “indutora da qualidade por meio de ações de regulação e supervisão de instituições e cursos de educação superior”.

Não obstante essa nova estrutura criada, um ano após, surge o Projeto de Lei nº 4.372/2012 na Câmara dos Deputados, que propõe a criação de uma autarquia federal com atribuições de avaliar e regular a educação superior no Brasil: INSAES – Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior, cuja justificativa de sua criação é assim sintetizada em ofício conjunto dos Ministérios da Educação, Planejamento e Fazenda:

Com a proposta de criação do Instituto, busca-se atualizar os mecanismos de avaliação e supervisão da Educação Superior no Brasil, por meio das melhores práticas nacionais e internacionais em processos gerenciais, metodológicos e organizacionais customizadas à realidade nacional, adequando estes mecanismos aos objetivos governamentais e da população no que tange ao ensino superior de qualidade.

Nota-se, portanto, que a busca pela qualidade da educação superior brasileira pressupõe o estabelecimento de critérios e padrões previamente definidos por organismos externos às Instituições de Educação Superior, mensuráveis através de processos de avaliação, transferindo ao ente regulador poder, não só de creditar o índice de qualidade alcançado por determinada universidade, como também controlar e regular o oferecimento de cursos superiores.

A busca da qualidade pela avaliação

Atualmente um dos debates em que são centralizadas as atenções da educação superior relaciona-se à qualidade. As concepções relacionadas a esse tema distinguem seus significados em duas perspectivas bem distintas. De um lado aqueles que defendem a perspectiva social da educação, uma visão democrática-cidadã, cujo papel da universidade é o desenvolvimento da formação para a cidadania, constituindo o sujeito para o exercício de direitos e deveres na vida social. De outro, uma visão reprodutivista, a qual concebe a educação como o preparar de pessoas para o ingresso no mercado de trabalho, enfatizando características economistas, denominada “Teoria do Capital Humano”.

Segundo Paul Singer (1996), a visão democrática-cidadã da educação centra-se na formação geral da população, por isso a preocupação com a educação aos não privilegiados economicamente torna-se essencial para a constituição de uma sociedade mais justa e solidária. Nessa perspectiva a formação do indivíduo proporciona uma maior consciência sobre a sociedade em que vive, motivando-o a participar mais ativamente num movimento de transformação social, de modo que haja igualdade de condições entre todos. A formação para o mundo do trabalho não é desprezada nessa visão, pois faz parte de dessa formação social. Nesse sentido sintetiza o autor:

O laço que une os procederes educativos é o respeito, e a preocupação pela autonomia do educando, portanto, pela autoformação de sua consciência e pela, sua gradativa capacitação para se libertar da tutela do educador e poder prosseguir, sozinho ou em companhia de seus pares, sua autoeducação (SINGER, 1996. p. 5).

Por outro lado, a visão reprodutivista reflete a preocupação economicista de nossa sociedade atual, pois restringe a concepção de educar a desenvolver habilidades para que os educandos adquiram competências necessárias a integrar o mercado de trabalho o mais vantajosamente possível.

A educação para a solidariedade é substituída pela competitividade, pelo ganho individual e vantagem material, o que se traduz nessa perspectiva em sucesso social. Assim, a sociedade é representada pelo sucesso individual de seus participantes, num mercado de trabalho livre e aberto a quem deseja competir. De forma sintética: a educação promove o aumento da produtividade, que seria o fator mais importante para elevar o produto social e dessa maneira eliminar a pobreza (SINGER, 1996).

Como bem destaca DIAS SOBRINHO (2010), em cada um desses grupos há contradições internas, sejam pelas gradações diferentes e mutáveis que se misturam como também interesses de grupos que veem na educação superior o atendimento a demandas específicas, conforme a característica do segmento que representam: empresários, alunos, professores, governos. Em meio a esse debate, os entes responsáveis pela gestão burocrático-legal dos sistemas e direcionamento ideológico da educação superior assumiriam a responsabilidade de delinear os aspectos conceituais da qualidade da educação superior, de modo que esses valores sejam mensuráveis, factíveis de avaliação e consequente supervisão e controle por parte do Estado.

A qualidade, assim entendida, se torna visível ou perceptível objetivamente através dos elementos que permitem comparar as expectativas prévias, reais ou utópicas, com os resultados alcançados. Qualidade geralmente é associada à eficiência nos processos e à eficácia nos resultados. Esta seria sua faceta mais performativa. Nas conceituações mais correntes, a qualidade consiste na adequada correlação entre o que uma instituição ou curso consegue demonstrar que está fazendo e as expectativas que a esse respeito a sociedade tem. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 265).

Na educação superior brasileira essa dualidade de posições – educação como bem público ou mercadoria – faz emergir uma concepção de qualidade que possa ser mensurada através de critérios previamente definidos. Mas quem definiria os quesitos que deveriam ser valorados ou preteridos? O contexto brasileiro de início de século XXI não rompeu com os caminhos traçados já na década de 1990, sedimentados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – Lei 9.394/1996:

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

IX – garantia de padrão de qualidade;

(...)

Art. 7º. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

(...)

II – autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo poder público;

(...)

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

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

O Estado Brasileiro, detentor da prerrogativa de elaborar padrões de qualidade necessários ao balizamento da avaliação dos cursos superiores e instituições educacionais, a partir da promulgação da Lei nº 10.861/2004 cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Segundo essa legislação, o objetivo é “assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes” (Art. 1º).

Sob esse novo sistema, a avaliação passa a conduzir todos os processos regulatórios estatais de educação superior, orientando-se por três perspectivas que se integram:

- a) a avaliação institucional, realizada internamente (autoavaliação) e externamente (Comissão Externa do MEC), cujo objetivo é identificar o seu perfil institucional e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais [...] (Art. 3º);
- b) a avaliação dos cursos de graduação, objetivando a identificação das condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica (Art. 4º);
- c) a avaliação dos alunos, mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE (Art. 5º) cuja função é aferir o domínio dos estudantes sobre os aprendizados 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 [...] (Art. 5º, § 1º).

O Sistema de Avaliação implantado pelo SINAES organizou um instrumento matricial com cinco eixos, contemplando nestes, as dez dimensões referenciadas no marco legal do SINAES (Artigo 3º da Lei nº 10.861). Segundo a Nota Técnica Nº 14/2014 – CGACGIES/DAES/INEP/MEC, o agrupamento das dimensões em eixos visa facilitar o diálogo entre as atividades que devem ser articuladas no momento da avaliação. Os eixos são assim constituídos:

Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional: considera a dimensão 8 do SINAES (Planejamento e Avaliação).

Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional: contempla as dimensões 1 (Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional) e 3 (Responsabilidade Social da Instituição) do SINAES.

Eixo 3– Políticas Acadêmicas: abrange as dimensões 2 (Políticas para o Ensino, Pesquisa e Extensão), 4 (Comunicação com a Sociedade) e 9 (Políticas de Atendimento aos Discentes) do SINAES.

Eixo 4 – Políticas de Gestão: compreende as dimensões 5 (Políticas de Pessoal), 6 (Organização e Gestão da Instituição) e 10 (Sustentabilidade Financeira) do SINAES.

Eixo 5 – Infraestrutura Física: contempla a dimensão 7 (Infraestrutura Física) do SINAES

Dois anos após a implantação do SINAES, o Governo Federal promulga o Decreto nº 5.773/2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Conhecido como “Decreto Ponte”, o diploma legal explicita procedimentos que atenderiam às funções de regulação, supervisão e avaliação das Instituições e Cursos.

Desta forma, de acordo com o Decreto, a regulação efetivaria-se “[...] por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições e cursos [...]” (art.1º, §1). A supervisão seria realizada para “zelar pela conformidade da oferta de educação superior com a legislação aplicável” (art.1º, §2). A avaliação se constituiria em “referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior” para promover a melhoria de qualidade” (art.1º, §3). Nesse modelo de universidade, conforme afirma HEY, CATANI e AZEVEDO (2011, p. 45):

[...] a avaliação entra como um instrumento de regulação que se insere nesse tipo de contrato de gestão entre Estado e universidade, conformando, assim, para as IES uma espécie de mercado simbólico no campo acadêmico e científico do país. Em poucas palavras, a operacionalização de instrumentos de avaliação, para além da ideia de prestação de contas à sociedade, torna-se parte da regulação do campo da educação superior e estaria preparando as universidades, ou melhor, os atores sociais do campo universitário para a disputa em um mercado simbólico por prestígio, reconhecimento e reputação. Produzindo uma nova cultura institucional preme de valores da competição e, no limite, do livre mercado.

Nesse processo de avaliação as ações ocorrem em duas frentes: para credenciamento de instituições e autorização de cursos superiores; e para processo de avaliação do SINAES, necessário à renovação das credenciais de funcionamento de cursos e instituições.

Segundo o “Decreto Ponte”, art. 4º, na primeira situação, é de competência das Secretarias do Ministério (de Educação Superior, de Educação Profissional e Tecnológica, de Educação a Distância) propor ao Conselho Nacional de Educação diretrizes para que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais elabore instrumentos de avaliação para o credenciamento de Instituições, que são, depois, aprovados pelo CNE. A essas Secretarias compete, ainda, elaborar as diretrizes para a autorização de cursos, sem a necessidade de submetê-las ao CNE, e de aprovar os instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP. Em todos os casos citados, é competência do Ministro homologar os instrumentos de avaliação.

No segundo tipo, os padrões de qualidade utilizados nas avaliações realizadas pelo SINAES são elaborados pela CONAES, que estabelece as diretrizes para a criação dos Instrumentos. Após a elaboração dos instrumentos pelo INEP, essa Comissão os aprova e encaminha-os para a homologação do Ministro, conforme preceitua o art. 8º do mesmo Decreto (ROTHEN e BARREYRO, 2009).

Rothen e Barreyro (2009) afirmam que, diferentemente do Governo Fernando Henrique Cardoso, quando da definição dos padrões de qualidade, eram constituídas comissões com especialistas em diversas áreas do conhecimento, na gestão Luiz Inácio da Lula da Silva houve a substituição desses por agências profissionais de avaliação, ou seja, por especialistas em avaliação que participam desses órgãos

ligados ao Ministério da Educação (INEP, CONAES, Secretarias do Ministério, Conselho Nacional de Educação).

A nova legislação continuou com o procedimento instituído no governo anterior quanto a manter os processos de avaliação e regulação no órgão ministerial. O INEP continuou como autarquia, com destaque para a divulgação de informações e estatísticas educacionais e ênfase na avaliação e, depois da sanção da lei do SINAES, reafirmou sua identidade como realizador de avaliações, concentrando todos os procedimentos avaliativos - instituições, cursos e estudantes, e os fins: entrada ou permanência no sistema (ROTHEN e BARREYRO, 2009, p. 743).

Percebe-se, portanto, que a opção por um modelo que centralizasse nas mãos do Estado Brasileiro a utilização de especialistas oriundos de diversos segmentos sociais, tem como escopo garantir a credibilidade do processo em face de sua profissionalização e especialização. Há nesse caso a necessidade de transparecer à sociedade que há uma suposta neutralidade tanto na elaboração dos padrões de qualidade, quanto na forma de supervisão desse processo, haja vista que todo o processo é marcado pelo caráter público imposto pelo Estado.

Tendências Brasileiras: a acreditação pública

Num contexto global, o conceito de qualidade vem sofrendo uma série de intervenções diante de seu papel estratégico na educação superior mundial, principalmente no desenvolvimento econômico e acumulação de riquezas.

Em termos da economia global, a “qualidade” deve apresentar características, significados e funções aplicáveis à educação superior, em geral, sem muita consideração pelas realidades concretas altamente diferenciadas. Na lógica da globalização econômica, “qualidade” seria um conceito objetivamente identificável e livre de contextos específicos (DIAS SOBRINHO, 2011, p. 26)

Esse reajuste de conceito de “qualidade” tende a seguir a lógica de que a aceitação social e, por consequência, a regulação para funcionamento de cursos, instituições de educação e sistemas educacionais seja feita baseada na adequação de requisitos, padrões e critérios estabelecidos por agências reguladoras através da acreditação.

A acreditação, em termos gerais, significa certificar a qualidade de um curso, instituição, sistema educacional. Segundo Dias Sobrinho (2011), é através da acreditação que será concedida a fé pública que certifica a qualidade de cursos, programas e instituições, bem como a validade de seus títulos acadêmicos e habilitações profissionais.

Processo para garantir a qualidade de uma instituição ou um programa educativo. O processo é realizado por uma agência externa às instituições de educação superior. A acreditação – ou certificação – reconhece a qualidade dos programas ou da instituição acreditada (RIACES, apud DIAS SOBRINHO, 2011. p. 2011).

Essa tendência mundial de estabelecimento de padrões de qualidade construídos por agências ou organismos internacionais impõem modelos rígidos de acreditação e, conseqüentemente, paradigmas de qualidade válidos universalmente para diferentes países.

Nesse sentido, Dias Sobrinho (2009) afirma que a transnacionalização da educação superior segue a tendência da organização dos blocos econômicos regionais, ensejando a criação de organismos acreditadores internacionais, vários desses privados, a fim de certificar a qualidade, exigindo padrões mínimos que correspondam a parâmetros internacionais, constituindo em mecanismos que facilitem a mobilidade estudantil e os intercâmbios de pesquisadores.

Como se observa, os critérios e a autoridade são externos. São as agências do Estado ou da sociedade que definem o que é e como se deve avaliar a qualidade, bem como os efeitos, inclusive jurídicos, que isso produz. Assegurar que uma instituição tem qualidade é garantir que ela cumpre com os requisitos mínimos estabelecidos por uma agência acreditadora. Mais elevado seria o grau de qualidade, quanto mais e melhor uma instituição se aproxima das normas ou padrões exemplares. Instituição de excelência seria, então, aquela que alcança os mais elevados graus exigidos pelas agências. Essa qualidade é objetivamente constatável através de instrumentos de mensuração (DIAS SOBRINHO, 2009. p. 7).

No caso brasileiro, a avaliação da educação superior e a definição dos padrões de qualidade vêm seguidas pela institucionalização legal, ou seja, a promulgação de leis federais, aprovadas pelo Congresso e sancionadas pelo Presidente, além de Portarias Ministeriais regulamentando os procedimentos a serem adotados, ouvidos as Comissões Técnicas instituídas e o Conselho Nacional de Educação.

Essa institucionalização por parte do Estado do papel de estabelecer os padrões de qualidade e os procedimentos necessários à implantação da avaliação reguladora fez surgir o Conselho Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA. Também visando legitimar a participação nesse processo de especialistas em avaliação, foi publicada a Portaria MEC nº 1.027, de 15 de maio de 2006, constituindo o Banco de Avaliadores (BASis), o qual corresponde ao cadastro nacional e único de avaliadores selecionados pelo INEP para constituição de Comissão de Avaliação in loco (art.2º).

O fato de não se ter constituído uma agência reguladora ou uma agência de avaliação foi devido à “suspeita social” de que têm sido alvos instituições como o Conselho Federal de Educação (no passado) e o Conselho Nacional de Educação (nos tempos recentes e atuais) na sociedade brasileira. Por isso, o “Estado burocrático”, apesar das críticas e embates sofridos, foi reforçado pela criação das citadas comissões: CONAES, CTAA, BASis (ROTHEN e BARREYRO, 2009, p. 745).

Essa “suspeita social” comentada por ROTHEN e BARREYRO é fruto da cultura legalista que permeia a sociedade brasileira, atribuindo à função fiscalizadora e balizadora dos padrões de qualidade ao ente Estatal.

Para tanto, ao que parece, a solução encontrada pelo Estado Brasileiro foi a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES:

[...] responsável pelas atividades referentes à avaliação e supervisão das instituições de educação superior e cursos de graduação no sistema federal de ensino, bem como à certificação das entidades beneficentes que atuem na área de educação superior e básica (PL. 4372/2012).

O INSAES é fruto de uma proposta do Ministério da Educação conjuntamente com os Ministérios do Planejamento e da Fazenda. O objetivo é dar origem a uma autarquia que concentre os poderes de

avaliação e regulação das instituições superiores, criando uma carreira estatal específica de avaliador, com o ingresso de 550 novos servidores para esse fim.

Conhecido como “superinstituto”, o INSAES terá como atribuição autorizar, reconhecer e renovar cursos superiores, além de creditar instituições de educação superior e cursos de graduação. Também será responsável por realizar avaliações in loco referentes a processos de credenciamento, recredenciamento e renovação de reconhecimento dos cursos. A decretação de intervenção em instituições de educação e designação de interventor também faz parte dos atributos do INSAES.

A crítica a essa nova autarquia reside na contradição de sua criação, haja vista que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior foi resultado de uma experiência construída coletivamente, ao contrário do INSAES que vem imposto pelo ente Estatal. O projeto tramita em regime de prioridade, encontrando-se em discussão na Câmara dos Deputados, com previsão para votação ainda no ano de 2015.

Considerações Finais

Independente de ser um ente estatal público ou uma agência independente, o que se vislumbra é que uma política global vem contaminando todas as nações no sentido de que a regulação das instituições de educação superior atenda a uma lógica de qualidade transnacional, cujos processos de controle e conformação sejam orientados a produzir efeitos burocráticos e legais.

Diferentemente da avaliação emancipatória, que possui um caráter democrático na consulta e construção dos quesitos determinantes da qualidade institucional, a acreditação não exercita um processo dialógico de discussão com a comunidade universitária dos elementos necessários à construção de uma educação com qualidade. Neste caso, a autonomia universitária, requisito essencial ao desenvolvimento crítico da instituição e seus valores, é transferida às agências e organismos que se incumbem do controle, fiscalização e aferição de qualidade que se resume em insumos e na quantidade de produtos, tomando instituições e cursos como objetos inertes.

O resultado disso é a criação de duas realidades bem distintas nesse processo: de um lado o “dever ser”, cujos padrões de qualidade são eleitos pelo ente regulador, distribuídos em instrumentos de verificação e colocados à avaliação para todas as instituições e cursos superiores, independente da sua forma de organização, história de criação e desenvolvimento e contexto regional; de outro lado, “o que é”, cuja fonte é a discussão de valores que respeitam a singularidade institucional, sua autonomia e capacidade de transformação frente às novas exigências da sociedade atual.

Há que se estabelecer um processo dinâmico e socialmente construído em que haja o compromisso com o sentido social do conhecimento, com os valores universais que permeiam a formação humana: justiça social, democracia, solidariedade, desenvolvimento autônomo do sujeito etc..

A preocupação com qualidade deve ir ao encontro dos atores que dela participam, como forma de legitimar o processo e conduzir a um resultado que seja objeto de discussão e não de conformação normativa.

Referências

AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M.; HEY, A. P. Avaliação no campo universitário brasileiro: mercado e concorrência. In: ROTHEN, J. C. BARREYRO, G. B. (Orgs.). *Avaliação da educação: Diferentes abordagens críticas*. São Paulo: EJR Xamã Editora, 2011.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 16 mar. 2014.

_____. *Decreto n.º 3860 de 9 de Julho de 2001*. Dispõe sobre a organização do ensino superior, avaliação de cursos e instituições e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/DecN3860.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2006.

_____. *Lei n. 10.861 de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em 16 mar. 2014.

_____. *Decreto nº 5.773 de 9 de maio de 2006*. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no Sistema Federal de Ensino. Diário Oficial da União, Brasília, 10 maio 2006.

_____. *Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm. Acesso em 16 mar. 2014.

_____. *Projeto de Lei nº 4.372/2012*. Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES, e dá outras providências. Disponível em < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=570B0F428428ABB4CDF429BC2ADFA8FD.proposicoesWeb2?codteor=1022352&filename=PL+4372/2012> Acesso em 16 mar. 2014.

CAVALET, V. Inovação educativa no ensino euperior. In: BUSCHIAZZO, O.; CONTERA, C.; GATTI, E. (Comp.). *Pedagogia universitária: presente y perspectivas*. Montevideo: UNESCO, 1996. p. 25–32.

CHAUÍ, M. A. Universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (Org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 211–222.

DIAS SOBRINHO, J. Acreditação da educação superior. In: LOPEZ SEGRERA, F.; RIVAROLA, D.M. *La universidad ante los desafios del siglo XXI*. Asunción: Ediciones y Arte, 2010.

_____. *Avaliação da Educação Superior, 2009*. Disponível em < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4332&Itemid= > Acesso em: 12 novembro de 2011.

_____. Qualidade e garantia de qualidade: acreditação da educação superior. In: ROTHEN, J. C. BARREYRO, G. B. (Orgs.). *Avaliação da educação: Diferentes abordagens críticas*. São Paulo: EJR Xamã Editora, 2011.

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação da Educação Superior*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000.

MARCHELLI, P. S. O sistema de avaliação externa dos padrões de qualidade da educação superior no Brasil: considerações sobre os indicadores. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 18, n. 216 37, maio/ago. 2007.

ROTHEN, J. C. BARREYRO, G. B. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 729-752, out./dez. 2009

RANIERI, N. B. *Educação superior, direito e estado*. São Paulo: EDUSP, 2000.

SCORSOLINE, A. B. Políticas Públicas Implementadas na Educação Superior Brasileira: Experiências Envolvendo a Avaliação na Década de 1990. In: *IX Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil*, 2012, João Pessoa: 2012.

SINGER, Paul. Poder, Política e Educação. *Conferencia de Abertura da XVIII Reunião Anual da ANPEd*, Caxambu, outubro de 1995. In: *Revista Brasileira de Educação*. Nº 1. Jan/Fev/Mar/Abril, 1996.

* Doutor e Mestre em Educação pela Universidade de Sorocaba (UNISO) e Técnico em Assuntos Educacionais na Universidade Federal de São Carlos – UFSCar – campus Sorocaba. E-mail: ailton@ufscar.br

Recebido em 10/04/2015

Aprovado em 30/04/2015