Jeferson Saccol Ferreira

Revelações do Sinaes

(Des)caminhos da avaliação da qualidade nos Cursos de Pedagogia no Brasil

φ

É com apreço e entusiasmo que apresento a obra do professor Doutor Jeferson Saccol Ferreira, experiente profissional da educação superior, que tem se debruçado em pesquisar sobre a Formação de professores, tema relevante à educação brasileira. Esta obra insere-se no campo da política de Formação de Professores no contexto das políticas educacionais de formação docente, principalmente da última década e permeia os desafios e avanços na perspectiva da qualidade dos cursos de formação inicial de professores. Nessa obra que tem como objetivo compreender como se apresenta a avaliação da qualidade da Educação Superior em Cursos de Licenciatura em Pedagogia no Brasil, em 2014, decorridos dez anos de implementação do Sinaes, focaliza os cursos de Licenciatura em Pedagogia no Brasil, analisando o Enade 2014. A obra apresenta tensionamentos acerca da formação inicial dos professores e expõe um panorama das avaliações dos últimos anos, sinalizando para algumas fragilidades que demonstram o enfraquecimento dos cursos de licenciaturas e consequentemente a baixa qualidade de docentes formados entre outras revelações, as quais indico a leitura da obra. Se dirige tanto a professores, e formuladores de políticas educacionais quanto às instituições formadoras. Dividida em quatro partes: A qualidade da educação superior; A qualidade e o sistema nacional de avaliação da educação superior brasileira - sinaes; A qualidade em cursos de formação inicial docente (licenciaturas); A avaliação da qualidade nos cursos de licenciatura em pedagogia, os leitores encontrarão textos densos e profundos sobre o tema, enquanto estes também se sentirão contemplados, ao deparar com material escrito em linguagem clara e direta (em que pese o rigor cientifico) além de um conteúdo didático e acessível. Da obra, fruto de estudo e pesquisa de Doutorado, emergem elementos para pensar a Formação de professores de forma mais qualificada, cujo reflexo incidirá na prática cotidiana da sala de aula, na formação integral do ser humano. Um esforço como este, tão significativo, espera de nós, leitores, abertura para um diálogo sobre formação de professores com perspectivas que nos permitam compreender a educação como um bem universal, como um direito humano e social na construção de identidade e no exercício da cidadania. Em tempos em que se propõe efetuar mudanças reais, essas devem consistir menos em opiniões dispersas e mais em reflexão séria e cuidadosa sobre a formação daquele que irá formar. A obra produzida pelo professor Jeferson contém muitas contribuições nessa direção podendo e devendo ser utilizado como referência nas instituições formadoras dos Cursos de Pedagogia e Licenciaturas, bem como em cursos de Pós-Graduação lato e stricto sensu.

Rosilei Gugel Ficagna

9 788556 963987

CC BY SA

editora fi
www.editorafi.org

Revelações do Sinaes

Direção Editorial

Lucas Fontella Margoni

Comitê Científico

Prof. Dr. Sergio Roberto Kieling Franco
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof.ª Dr.ª Mariangela Silveira Bairros
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof.ª Dr.ª Marília Costa Morosini
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS

Prof.ª Dr.ª Maria Lúcia Marocco Maraschin
Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS

Revelações do Sinaes

(Des)caminhos da avaliação da qualidade nos Cursos de Pedagogia no Brasil

Jeferson Saccol Ferreira

editora fi

Diagramação: Marcelo A. S. Alves
Capa: Carole Kümmecke - https://www.behance.net/CaroleKummecke

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.

Todos os livros publicados pela Editora Fi
estão sob os direitos da Creative Commons 4.0
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

http://www.abecbrasil.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

FERREIRA, Jeferson Saccol

Revelações do Sinaes: (des)caminhos da avaliação da qualidade nos Cursos de Pedagogia no Brasil [recurso eletrônico] / Jeferson Saccol Ferreira -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

415 p.

ISBN - 978-85-5696-398-7

Disponível em: http://www.editorafi.org

1. Avaliação da qualidade 2. Sinaes 3. Licenciatura em Pedagogia 4. Emancipação 5. Equidade I. Luce, Maria Beatriz, oriente II. Título

CDD: 371

Índices para catálogo sistemático:
1. Professores, métodos e disciplinas 371

Às **Marias** e às **Estrelas** que cruzaram meus caminhos nesta e em outras vidas:

Izabel MARIA Coden Saccol, minha avó, *in memoriam;*
Simone MARIA Lindenmayr Ferreira, minha esposa;
MARIA Rita Ferreira, minha filha;
Dra. MARIA Lúcia Marocco Maraschin, exemplo de força e vontade!
Dra. MARIA Beatriz Luce, exemplo a seguir!
Dra Solange MARIA Longhi, pelas portas abertas!
Tia MARIA Saccol, pela presença na doce infância!
Aos que não são MARIAS, mas brilham igualmente às três MARIAS que estão no céu: Júlio Alex, Elisa Christina,
Eroni, Irene Ferreira e à
Norma!
Em especial, àquela que sempre zelou pelas estrelas,
à Dra.Cirna Teresinha Lindenmayr!

***

E...a maior de todas as estrelas, SANTA MARIA RITA, por ter me concedido a honra de cruzar com todas essas MARIAS e ESTRELAS nesta vida!

Agradecimentos

Os caminhos percorridos durante o Doutorado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul foram marcados pela contribuição de muitas pessoas e instituições. A elaboração deste trabalho também recebeu apoio de muitos. Por isso, meus agradecimentos:

-Ao Governo do Estado de Santa Catarina, pelo apoio financeiro por meio do FUMDES;

-Ao Inep, pelo pronto atendimento quando solicitado;

-Ao Conselho Municipal de Educação do município de Palmitos-SC, em que atuei como Conselheiro;

-À Universidade Federal do Rio Grande do Sul e aos docentes e servidores do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu);

-À Universidade Federal da Fronteira Sul – Uffs, instituição em que atuo como docente e, em especial, ao Curso de Pedagogia desta Instituição;

-Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu), em especial aos integrantes da Linha de Pesquisa em Políticas e Gestão de Processos Educacionais e do Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da UFRGS;

-Aos colegas de doutorado e/ou de discussão, que muito contribuíram para a conclusão desta pesquisa, em ordem alfabética: Dra. Ana Cristina Ghisleni (Unisinos); Dra. Caterine Fagundes (UVA); Me. Guilene Salerno, doutoranda, (Prefeitura de Porto Alegre); Me. Juliana Maciel de Souza, doutoranda, (UFRGS),

Juliana Hass Massena, mestranda, Me. Klaus Felinto de Oliveira, doutorando, (Tribunal de Contas da União); Me. Mateus Saraiva, doutorando, (Bolsista Capes) e Dra. Paula Trindade da Silva Selbach (Unipampa);

-À professora Dra. Maria Beatriz Luce, orientadora, pela presença acolhedora e desafiadora e, em especial, por proporcionar incontáveis seminários, bem como pelas disciplinas voltadas aos interesses dos pós-graduandos e, ainda, por partilhar experiências ímpares como as vivenciadas durante a sua trajetória na Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação – MEC.

Lista de siglas

ACE	-	Avaliação das Condições de Oferta
BASis	-	Banco de Avaliadores do Sinaes
Bird	-	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNI	-	Banco Nacional de Itens da Educação Superior
Capes	-	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	-	Conceito de Curso
CEA	-	Comissão Especial de Avaliação
Cefet	-	Centros Federais de Educação Tecnológica
Ceres	-	Cadastro de Elaboradores e Revisores da Educação Superior
CES	-	Câmara de Educação Superior
CFE	-	Conselho Federal de Educação
CFRB	-	Constituição da República Federativa do Brasil
CI	-	Conceito Institucional
CNE	-	Conselho Nacional de Educação
Conae	-	Conferência Nacional de Educação
Conaes	-	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	-	Comissão Própria de Avaliação
CPC	-	Conceito Preliminar de Curso
CPC	-	Comissão Preliminar de Curso
CTAA	-	Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
Daes	-	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DCN	-	Diretrizes Nacionais Curriculares
e-MEC	-	Sistema de Fluxo dos Processos de Regulação e Avaliação da Educação Superior
Enade	-	Exame Nacional de Avaliação de Desempenho do Estudante
ENC	-	Exame Nacional de Curso
Fies	-	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
Geres	-	Grupo Executivo para Reformulação do Ensino

		Superior
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	-	Instituições de Educação Superior
IFES	-	Instituições Federais de Educação Superior
IGC	-	Índice Geral de Cursos
Inep	-	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	-	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacinal
MEC	-	Ministério da Educação
NDE	-	Núcleo Docente Estruturante
Ocde	-	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	-	Organização Mundial do Comércio
Paideia	-	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação de Área
Paiub	-	Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
Parfor	-	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
Paru	-	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDI	-	Plano de Desenvolvimento Institucional
PIB	-	Produto Interno Bruto
Pibid	-	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
Pnud	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	-	Projeto Pedagógico de Curso
Prouni	-	Programa Universidade para Todos
Reuni	-	Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Seres	-	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	-	Secretaria de Educação Superior
Setec	-	Secretaria de Educação Tecnológica
Sinaes	-	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TQM	-	*Total Quality Management*
UAB	-	Universidade Aberta do Brasil
Unesco	-	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WB	-	*World Bank*

Sumário

Apresentação **15**
Rosilei Gugel Ficagna

Introdução **17**

1 ..... **35**
A qualidade da educação superior
1.1 Classificações de qualidade: anos 80 e 90 41
1.2 Concepções e tendências contemporâneas sobre qualidade em educação superior 53
1.3 Qualidade da educação superior e internacionalização 84

2 ..... **93**
A qualidade e o sistema nacional de avaliação da educação superior brasileira - Sinaes
2.1 Concepção de sistema educativo 94
2.2 A avaliação da educação superior no Brasil 126

3 ..... **177**
A qualidade em cursos de formação inicial docente (licenciaturas)
3.1 Os cursos de licenciatura no brasil no contexto das políticas educacionais de formação docente na última década 177

4 ..... **247**
A avaliação da qualidade nos cursos de licenciatura em pedagogia (2014)
4.1 Decisões metodológicas 248
4.2 A avaliação da qualidade dos cursos de pedagogia no Brasil (2014) 278
4.3 A face normativa da avaliação no Sinaes 359

5 ..... **367**
(Des)caminhos da qualidade e as revelações do Sinaes

Referências **385**

Apresentação

Rosilei Gugel Ficagna

É com apreço e entusiasmo que apresento a obra do professor Doutor Jeferson Saccol Ferreira, experiente profissional da educação superior, que tem se debruçado em pesquisar sobre a Formação de professores, tema relevante à educação brasileira.

Esta obra insere-se no campo da política de Formação de Professores no contexto das políticas educacionais de formação docente, principalmente da última década e permeia os desafios e avanços na perspectiva da qualidade dos cursos de formação inicial de professores.

Nessa obra que tem como objetivo compreender como se apresenta a avaliação da qualidade da Educação Superior em Cursos de Licenciatura em Pedagogia no Brasil, em 2014, decorridos dez anos de implementação do Sinaes, focaliza os cursos de Licenciatura em Pedagogia no Brasil, analisando o Enade 2014. A obra apresenta tensionamentos acerca da formação inicial dos professores e expõe um panorama das avaliações dos últimos anos, sinalizando para algumas fragilidades que demonstram o enfraquecimento dos cursos de licenciaturas e consequentemente a baixa qualidade de docentes formados entre outras revelações, as quais indico a leitura da obra.

Se dirige tanto a professores, e formuladores de políticas educacionais quanto às instituições formadoras. Dividida em quatro partes: A qualidade da educação superior; A qualidade e o sistema nacional de avaliação da educação superior brasileira - sinaes; A qualidade em cursos de formação inicial docente (licenciaturas); A avaliação da qualidade nos cursos de licenciatura

em pedagogia, os leitores encontrarão textos densos e profundos sobre o tema, enquanto estes também se sentirão contemplados, ao deparar com material escrito em linguagem clara e direta (em que pese o rigor cientifico) além de um conteúdo didático e acessível.

Da obra, fruto de estudo e pesquisa de Doutorado, emergem elementos para pensar a Formação de professores de forma mais qualificada, cujo reflexo incidirá na prática cotidiana da sala de aula, na formação integral do ser humano. Um esforço como este, tão significativo, espera de nós, leitores, abertura para um diálogo sobre formação de professores com perspectivas que nos permitam compreender a educação como um bem universal, como um direito humano e social na construção de identidade e no exercício da cidadania.

Em tempos em que se propõe efetuar mudanças reais, essas devem consistir menos em opiniões dispersas e mais em reflexão séria e cuidadosa sobre a formação daquele que irá formar. A obra produzida pelo professor Jeferson contém muitas contribuições nessa direção podendo e devendo ser utilizado como referência nas instituições formadoras dos Cursos de Pedagogia e Licenciaturas, bem como em cursos de Pós-Graduação *lato* e *stricto sensu*.

Inverno de 2018.

Introdução

Pesquisar sobre a qualidade da Educação Superior é, fundamentalmente, um exercício que abre caminhos para se pensar a própria educação superior em sua totalidade; e, portanto, o desenvolvimento humano. A propósito, Bawden (2009, p.49), opina que há uma "relutância estranha e inexplicável por parte das instituições em todo o planeta de assumir o fato de que são, acima de tudo, agências de desenvolvimento humano e social". Essa lógica interage na/com a educação superior do Brasil como do mundo e supercomplexifica[1] processos e relações entre sociedade, economia e Estado, marcando o fim de um duelo que parece já estar perdido desde a Modernidade, porque a vitória da educação de mercado em detrimento da educação como bem público evidencia-se em todas as partes do mundo, notadamente no Brasil.

Pela importância de se compreender esse embate e pelo fato da educação de qualidade ser tão cara à nação brasileira, porque implica no Direito à Educação, dediquei-me a estudar a qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil, sobretudo, porque, por meio de bons profissionais docentes, crianças e adolescentes têm a garantia constitucional do Direito de Aprender. Quem aprende, sabe pensar; quem pensa tem mais chances de se emancipar. O estudo da qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil demandou o exame aprofundado do(s) conceito(s) de qualidade e quais os sentidos que lhe são atribuídos dentro de um sistema que se propõe a avaliá-la - o Sinaes - e das diretrizes e políticas normativas que lhe conduzem e moldam. Esse exercício, portanto, exigiu o tensionamento de

[1] Termo empregado por Morosini no trabalho: *Higher education in times of supercomplexity*. Disponível em:<http://www.pucrs.br/edipucrs/inovacao.pdf> . Acesso em 03 mar. 2016.

importantes e complexos elementos, presentes durante todo este trabalho: Estado, mercado, legislação e emancipação, esta última associada mais à capacidade crítico-reflexiva, à liberdade e à habilidade de pensar, ancorada no conhecimento científico e no compromisso social.

Desde os primeiros estudos sobre a qualidade da Educação Superior formulados nos anos noventa por Harvey e Green (1993), Barnett (1992) e Green (1994) quando as primeiras classificações de qualidade estavam voltadas à perfeição ou utilidade do produto ou serviço para atender às necessidades para os quais foi criado (*quality as fitness for/of purpose*), até os dias atuais, parece que a maioria das concepções de qualidade existentes no Brasil e no mundo, embora com alguns momentos e espaços de resistência, como o Paiub, estão intimamente aliadas à ideia de atendimento às demandas dos clientes. Essa perspectiva de qualidade resulta na mercadorização do conhecimento, no individualismo e na economia, num flagrante desrespeito ao bem comum, que concebe a educação como princípio democrático do bem público, com compromissos explícitos com a dignidade da pessoa humana, que é base para educação de qualidade social. Com isso, quero dizer que há muitas definições e classificações de qualidade, mas a maioria delas encerra em seu interior a lógica da supremacia do mercado e não a do desenvolvimento humano e social.

Alguns autores brasileiros que discutem a qualidade na educação superior observam que a mesma não é posta em ampla discussão na sociedade e que a polissemia conceitual que lhe é inerente não tem se constituído em um problema, mas, mesmo assim, este tema permanece na agenda da educação superior. São defensores dessa linha Dias Sobrinho (2013), Cury (2010), Morosini (2010-2016), Bertolin (2009), entre outros.

Com base na ideia do propósito emancipatório da educação, alguns desses autores participaram da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) que subsidiou elaboração do Sinaes. A CEA, como comissão, estava inclinada à criação de um

sistema nacional de avaliação pautado pelo fortalecimento das funções e compromissos educativos. Assim, articulada e com o objetivo de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação, a avaliação foi concebida com o propósito de contribuir para a construção de uma educação superior socialmente comprometida com seus objetivos e funções. Para a CEA, portanto, a avaliação deveria ser desenvolvida sob o prisma de uma prática social capaz de assumir objetivos formativos voltados tanto para a obtenção de informações capazes de gerar reflexões sobre a qualidade, quanto para análise de como o sistema e as instituições de educação superior cumprem seus mandatos sociais. Por conta disso, a avaliação deveria constituir um movimento proposto a examinar e julgar o passado e o presente de modo a promover o aumento da consciência sobre a identidade, prioridades e potencialidades de cada Instituição de Educação Superior. Para a CEA, a avaliação integra um conjunto de políticas públicas voltadas à qualificação da educação superior, de responsabilidade do Estado e das instituições, e de grande interesse da população, que tem o direito de usufruir de um sistema educativo de qualidade, elemento estruturante do projeto de desenvolvimento da nação brasileira (BRASIL, 2003).

Assim, os estudos empreendidos pela CEA foram cruciais para este porque, de uma forma mais ampla e sistematizada, aquela comissão revelou as intenções educativo-emancipatórias que deveriam integrar a Lei do Sinaes e que, portanto, deveriam ser centrais em todos os processos avaliativos de cursos e instituições brasileiras.

Se a qualidade do sistema educativo foi central nas discussões da avaliação e da regulação desenvolvidas pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), foram centrais, também, para este estudo, as diferentes concepções de qualidade assumidas pelas instituições de ensino superior e pelo Estado desde a publicação da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Uma definição da qualidade traz consigo a difícil tarefa de

compreender posições, conceitos, definições e concepções de ensino, aprendizagem, políticas de ensino, gestão e planejamento, assim como implica na demarcação de posições políticas e ideológicas, quase sempre inconciliáveis (RIBEIRO, 2011), a exemplo da definição do termo qualidade.

Durante os mais de dez anos da publicação da Lei do Sinaes muita legislação que consagra a garantia de um padrão de qualidade foi produzida e grande parte da literatura sobre avaliação existente no Brasil tem tentado estabelecer uma relação entre avaliação e o emprego do termo qualidade. Nessa literatura, constata-se que o papel do Estado como agente avaliador tem se materializado de forma mais incisiva no contexto da legislação[2] e no discurso oficial sobre educação.

Embora essa legislação consagre a garantia de um padrão de qualidade, não há, nesse ordenamento, um posicionamento ou sentido expresso do que se entenda ou não por "padrão de qualidade". Há referências à "melhoria do padrão de qualidade", como expressa a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE, como a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sinaes (conquanto contenham alguns indicativos de como aquele se constitui e se percebe).

O estudo dessas questões e posicionamentos insere-se em uma perspectiva mais ampla. Como afirmado inicialmente, esta pesquisa dedicou-se ao estudo da qualidade nos Cursos de Pedagogia no Brasil em função do entendimento de que a

[2] O artigo 206 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, determina que o Estado deve garantir o padrão de qualidade, sendo este um dos princípios de organização do sistema educacional. Este princípio é repetido na legislação, a exemplo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional), do Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 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), da Portaria Normativa 40, de 12 de dezembro de 2007 (que institui o e-MEC, sistema de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações referentes aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior), na Resolução nº 2, de 1 de julho de 2015 (que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior e para a formação continuada), Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016 (que Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica).

qualidade está intimamente relacionada ao Direito à Educação porque, por meio de bons profissionais docentes, há maior possibilidade da materialização da garantia constitucional do Direito de Aprender.

Então, que noções/conceitos de qualidade o Curso de Pedagogia no contexto do Sinaes imprimiu? Apesar da vinculação entre avaliação e qualidade ser recomendada nos documentos oficiais, esta relação apresenta parâmetros suficientes para a construção de um conceito de qualidade? Os resultados da avaliação da qualidade dos Cursos de Pedagogia reforçam que caráter: o concorrencial, no sentido do controle burocrático e ordenamento; ou o do cumprimento dos mandatos sociais das Instituições, portanto formativo-emancipatórios?

Essas questões foram baseadas em indícios e argumentos que me levaram a crer que a implementação do Sinaes, ao longo de sua existência, incorporou importantes elementos da CEA, na perspectiva de uma proposta de qualidade emancipadora. No entanto, há espaço para acreditar que a qualidade desenvolvida no âmbito do Sinaes tenha se moldado mais às orientações de mercado, portanto moldada pela legislação e de cunho quantitativo e economicista.

Nesse sentido, reconheço que os estudos empreendidos por Griboski (2014) em sua tese de doutorado foram reveladores ao afirmar que "os objetivos do Sinaes, estiveram, nesses dez anos de implementação, mais ajustados aos princípios da regulação na forma do controle da qualidade, em oposição à avaliação formativa e emancipatória preconizada por esse sistema avaliativo, voltada à indução da qualidade".

Embora Griboski (2014) tenha anunciado esse cenário em relação ao Sinaes, o fez pautada no objetivo de "identificar o percurso avaliativo dos cursos de Pedagogia e as transformações produzidas pela gestão acadêmica, decorrentes das avaliações do Sinaes realizadas no período de 2005 a 2011" (GRIBOSKI, 2014, p.7).

No estudo que constitui esta tese - de certa forma foi influenciado e estimulado pelas leituras da pesquisa de Griboski (2014) - busquei dar continuidade às investigações sobre a qualidade da Educação Superior em Cursos de Licenciatura em Pedagogia no Brasil, evidentemente a partir de novas leituras, experiências, emprego de outra metodologia e com base em dados referentes a 2014, ano em que foi aplicada a prova mais recente do Enade aos Cursos de Pedagogia no Brasil. Acredito, assim, que a tese de Griboski (2014) e a que apresento mantêm relação precípua no interesse de ambos os estudos buscarem compreender, a partir de suas lentes, se há novas revelações na avaliação da qualidade do Curso de Pedagogia ou se as revelações já conhecidas no mundo acadêmico permaneceram ou se transformaram. A proposição desta tese, portanto, assim como as que virão, propostas por outros pesquisadores, certamente deverão ter entre si relação com o compromisso de conhecer (ou vigiar?) a(s) qualidade(s) do Curso de Pedagogia no Brasil pela importância que este tem na materialização do Direito à Educação de qualidade.

Este estudo teve como objetivo geral a intenção de compreender como se apresenta a avaliação da qualidade da Educação Superior em Cursos de Licenciatura em Pedagogia no Brasil, em 2014, decorridos dez anos de implementação do Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Constituem-se como objetivos específicos deste trabalho:

a) Conhecer e revisar as principais concepções de qualidade apresentadas pela literatura nacional e internacional que colaborem para o debate desta na educação superior;
b) Discutir sobre a educação como bem público, direito e dever do Estado na tentativa de se explorar com mais profundidade as tensões, contradições e complexidades presentes no interior do conceito de educação superior e, em consequência, do conceito de qualidade;

c) Identificar e caracterizar termos contemporâneos que recentemente têm sido empregados em relação à qualidade da educação superior;
d) Aprofundar a reflexão sobre a qualidade da educação superior e internacionalização e, embutidos nesse debate, os conceitos de globalização, sociedade do conhecimento e credenciamento como garantia de qualidade;
e) Conhecer e estudar a trajetória da avaliação da Educação Superior no Brasil com ênfase no Sinaes;
f) Analisar a situação dos Cursos de Licenciatura no Brasil no contexto das políticas educacionais de formação docente na última década procurando evidenciar perspectivas de avanços e desafios em relação à qualidade;
g) Estudar a qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil, no ano de 2014, no contexto do Sinaes, por meio de Categorias e Indicadores de qualidade de modo a compreender se esta qualidade está moldada à supremacia do mercado, orientada pela face normativa da avaliação, ou à qualidade emancipatória, presente nos documentos oficiais e instituintes do Sinaes.

As reflexões, análises e considerações efetivadas nesta pesquisa têm como referência o ano de 2014, marco dos dez anos de implementação do Sinaes e, também, ano de realização do Enade mais recente do Curso de Pedagogia no Brasil. Esse marco foi importante não só pelos dez anos de comemoração de seu desenvolvimento, mas por conta das experiências avaliativas construídas/acumuladas ao longo desse tempo como sistema.

No período de 2004 a 2012, por exemplo, é inegável a ampla abrangência do Sinaes: foram avaliadas várias áreas pelo Enade (saúde, ciências agrárias e afins, ciências exatas, licenciaturas e áreas afins, ciências sociais aplicadas, ciências humanas e áreas afins) em três ciclos avaliativos, sendo o primeiro (2004-2006), com 13.396 cursos e 804.676 estudantes; o segundo ciclo (2007-

2009), com 17.371 cursos e 1.374.449 estudantes e o terceiro ciclo (2010-2012), com 20.323 cursos e 1.183.798 estudantes (INEP, 2014).

Nesse percurso histórico o Sinaes se transformou, principalmente por conta de um vasto conjunto de portarias, notas técnicas e de esclarecimento, entre outros dispositivos legais, a exemplo da introdução do CPC (Conceito Preliminar de Curso), instituído pela Portaria Normativa nº 4, de 05 de agosto de 2008, do IGC (Índice Geral de Cursos), instituído pela Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008, bem como pela Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007 (art. 33-B), que define o IGC e o CPC como indicadores de qualidade, calculados pelo Inep, com base nos resultados do Enade, atendidos os parâmetros da Lei nº 10.861/2004 (Sinaes).

As transformações provocadas por este enorme conjunto de normas vieram fortalecer uma perspectiva de ranqueamento dos cursos e instituições, o que se coaduna com os fundamentos dos processos de internacionalização da educação superior em que há privilégio da qualidade isomórfica, que busca a relação direta entre formação acadêmica e empregabilidade com foco competitivo. Esta concepção tem por suporte um processo de internacionalização voltado à transnacionalização e a educação como mercadoria orientada por organismos multilaterais, como a OMC, WB, UNESCO, OCDE, entre outros, como está apresentado no Capítulo 1.

Nesse sentido, vários pesquisadores em avaliação da qualidade na educação superior, entre eles os integrantes da CEA, defendem o argumento de que a avaliação deva ser importante para a formação emancipatória das pessoas e contribuir para que as instituições de Educação Superior reflitam sobre suas responsabilidades de atuação junto à sociedade no cumprimento de seu mandato social. Evidentemente, embutido nesse argumento, a avaliação também deveria contribuir para a formulação das políticas educacionais do Estado, as demandas do mundo do trabalho, entre outros aspectos qualitativos que contribuem para a

construção de uma sociedade mais justa e solidária. Assim, como defendiam os integrantes da CEA, a avaliação por meio de exames padronizados deveria ser dissociada da competitividade, do ranqueamento e da exposição de notas de cursos e instituições. Essa era a proposta inicial da CEA (BRASIL, 2003).

Para Griboski (2014, p.33) "[...] no Sinaes o Enade é um dos elementos do processo avaliativo, e seu uso não deveria ter sentido desagregado dos demais instrumentos". De acordo com a Lei, o Sinaes é composto por três pilares: avaliação *in loco* de cursos, avaliação institucional (interna e externa) e avaliação de desempenho dos estudantes – Enade.

Diante disso, disse que "o resultado do Enade, quando não associado aos demais instrumentos [pilares] do Sinaes, traz uma visão equivocada da avaliação do curso e pode se caracterizar como uma forma de "não uso" da avaliação" (GRIBOSKI, 2014, p.33).

Como parte do processo de avaliação, então, os resultados do Enade não podem servir ao ranqueamento ou à exibição de notas, mas como elemento de um processo avaliativo, é fundamental para análises como as desta pesquisa.

Nesta investigação, nos Capítulos 1 a 3, as análises qualitativas empreendidas basearam-se em pesquisa bibliográfica em que se consideraram artigos científicos, livros, teses, textos jurídicos (Leis, Medidas Provisórias, Decretos, Resoluções, Portarias, Pareceres, Notas Técnicas, entre outros) voltados à compreensão do conceito e da avaliação da qualidade. Para estas análises, os dados quantitativos foram coletados em sítios oficiais, em especial, em bancos de dados gerenciados pelo Inep/Censo da Educação Superior. Nestes sítios/bancos de dados, busquei dados relativos ao número de instituições, cursos de graduação na modalidade presencial e a distância, número de docentes e estudantes matriculados em cursos de licenciatura, inclusive em Pedagogia, entre outros.

Por sua vez, o Capítulo 4 seguiu metodologia específica, cujas análises basearam-se em dados e informações coletadas em

documentos relacionados ou pertinentes ao ano de 2014, como: Relatório de Área do Enade (2014), Instrumentos de Avaliação de Curso e Institucional (2012 e 2014) do Inep, bem como de indicadores de qualidade, como o CPC – Conceito Preliminar de Curso e CC - Conceito de Curso. Outras fontes de dados também foram utilizadas, como o Censo da Educação Superior.

Para dar conta da análise dos Relatórios e Instrumentos de modo integrado, baseei-me na recente proposta de indicadores de qualidade para a educação superior formulada por Morosini, Fernandes, Leite, Dal Pai Franco, Cunha e Isaia (2016), apresentada no artigo "A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores."[3] Este artigo é fruto de reflexões sobre a qualidade da educação superior realizada no Projeto Observatório da Educação Superior, desenvolvido pela Rede Sulbrasileira de Investigadores de Educação Superior – RIES/CAPES/INEP e publicado na Revista Brasileira de Educação (v.21, nº 64, jan-mar, 2016).

O texto do artigo apresentado traz propostas de indicadores da qualidade da educação superior em cinco dimensões: *internacionalização, gestão da educação superior, ensino de graduação, educação superior e inovação pedagógica, formação e desenvolvimento profissional docente.*

A opção, nesta pesquisa, pela utilização dos indicadores formulados por Morosini *et al.* (2016), baseia-se no fato de que sua concepção alia-se à proposta deste trabalho no sentido dialético e

[3] Este artigo "sintetiza algumas reflexões sobre a qualidade da educação superior realizadas no Projeto Observatório da Educação Superior, desenvolvido pela Rede Sulbrasileira de Investigadores de Educação Superior – RIES/CAPES/INEP. A metodologia, com diferentes procedimentos quantiqualitativos, aponta a complexidade de serem propostos indicadores de avaliação que assumem o caráter contextualizado e temporal da universidade e a multirreferencialidade como valor. A análise dos dados é acompanhada de interpretação teórica geral do projeto e específica de eixos que relacionam qualidade da educação superior aos temas de internacionalização, gestão, ensino de graduação, inovação, formação e desenvolvimento profissional docente. Constroem-se, assim, indicadores que auxiliam a percepção sobre a qualidade e oferecem contribuições" (MOROSINI, et al., 2016, p.1).

"origina-se da prática cotidiana da universidade" e também porque essa concepção pretende que os indicadores devem ser

> [...] legitimados pelas condições culturais e políticas específicas, quer de cada instituição, quer de um conjunto delas com filiações comuns. Se a formulação de indicadores torna-se essencial para orientar as ações institucionais com vistas à qualidade, é fundamental que esse exercício tome a proposta educativa, as condições objetivas e o contexto cultural de cada IES como referente. Trata-se de uma conjugação que leva em conta dimensões globais e condições locais (p.33).

Ainda, conforme as autoras, esta concepção, "preserva sobretudo a liberdade que permite, acima de tudo, educar para a cidadania, como nos estimula Boaventura de Sousa Santos (2000)" (MOROSINI, *et al,* 2016, p. 23).

Em relação a cada uma dessas dimensões, Morosini *et al.* (2016) indicam que, em relação à *internacionalização*, a mesma é recente no Brasil, embora esteja "no cerne do ente universitário e é fator de legitimação da circulação do conhecimento e da formação de recursos humanos", mas a proposição de indicadores de qualidade "não é clara – e torna-se mais complexa com a expansão flexível e acelerada das negociações econômicas transnacionais para considerar a educação superior como serviço" (p.32). No tangente à *gestão da educação superior* há dois princípios que contribuíram para a construção dos indicadores: os de qualidade metodológica e os de qualidade institucional. O primeiro dá ênfase ao conhecimento contextualizado e, o segundo, ao compromisso social e a integração pesquisa/ensino/extensão. No que diz respeito aos indicadores de qualidade relacionados ao *ensino de graduação*, duas grandes matrizes os organizam: a referenciada em produtos e a referenciada em processos, o que evidencia "que as dimensões objetivas e subjetivas estão presentes nos processos de ensinar e aprender" de modo articulado, de forma a responder ao padrão de qualidade (p.32). Os indicadores relacionados à inovação

pedagógica revelaram "rejeição à dimensão Protagonismo do Aluno como referente de inovação e [confirmaram] as dimensões Memória, Ruptura e Democracia Pedagógica como categorias que ajudam a avaliar a inovação pedagógica"(p.32). Em relação à dimensão *Desenvolvimento Profissional Docente,* a mesma "explicitou a importância do apoio às iniciativas de aprendizagem docente, priorizando as condições físicas, materiais e humanas para que a diversidade e a inclusão sejam parte indispensável dos projetos pedagógicos de cursos e das práticas formativas" (p.32).

Dentre essas dimensões, para os efeitos deste trabalho, destaquei os indicadores relacionados à *qualidade do ensino de graduação*.

A partir dos estudos de Morosini *et al.* (p.23) desenvolvidos no Projeto Observatório/RIES, as autoras indicam duas matrizes que resultam em indicadores de qualidade, "a referenciada em produtos e a referenciada em processos" (p.23):

a) *Qualidade referenciada em processos:* relaciona-se a indicadores que indicam para as questões de natureza pedagógica e acadêmica, "estribadas em uma concepção epistemológica compatível com a transição paradigmática vivida na contemporaneidade" (p.23);
b) *Qualidade referenciada em produtos:* relaciona-se a indicadores como "qualidade da instituição, qualidade do corpo docente e qualidade do corpo discente".

Com base nesse estudo, identifiquei, apresentei e analisei 39 (trinta e nove) Indicadores de Qualidade (associados a seis Categorias de Qualidade). Desses 39 (trinta e nove) Indicadores, 12 (doze) foram por mim propostos tendo em vista a necessidade de ampliar o debate em função das recentes mudanças das políticas educacionais relacionadas à formação de profissionais para a Educação Básica e as especificidades do Curso de Pedagogia, não contempladas pelas autoras na sua proposta de Indicadores. Ao

final da análise do conjunto de Indicadores, posicionei-me diante de cada Categoria de qualidade estudada: *Qualidade do Currículo, Qualidade das Práticas Pedagógicas, Qualidade da Avaliação, Qualidade da Instituição, Qualidade do Corpo Docente e Qualidade do Corpo Discente* procurando evidenciar onde, como e em que perspectiva se apresenta a qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil, em 2014, no contexto do Sinaes.

A análise dos Relatórios de Área buscou perceber a existência de práticas internas que visam à melhoria da qualidade como efeito da avaliação dos cursos. Essa perspectiva está prevista no Sinaes no sentido da compreensão da educação como bem público e de direito, assunto debatido no Capítulo 1; e, portanto, compreende a avaliação como uma prática orientadora para o caminho da formação emancipatória.

Entretanto, por conta das análises do uso da avaliação nessa perspectiva, de uma forma geral, não se pode desconsiderar que os resultados assumem centralidade nesses Relatórios, como se pode observar no Capítulo 4.

Os Instrumentos de Avaliação de Curso e Institucional (*in loco*) têm por objetivo "subsidiar os atos autorizativos de cursos (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento) – nos graus de tecnólogo, licenciatura e de bacharelado para a modalidade presencial e a distância" (INEP, 2012, p.1) e de credenciamento e recredenciamento institucional. Estes instrumentos são utilizados para a aferição do Conceito de Curso (CC), que é "calculado, [...], com base na média aritmética ponderada dos conceitos das dimensões, os quais são resultados da média aritmética simples dos indicadores das respectivas dimensões" (INEP, 2012, p.2) e do CI – Conceito Institucional. A caracterização desses Instrumentos foi realizada no Capítulo 4, nas Decisões Metodológicas.

Diante dessas colocações, constitui-se o problema de pesquisa: "Como se apresenta a avaliação da qualidade da Educação Superior em Cursos de Licenciatura em Pedagogia no

Brasil, em 2014, decorridos dez anos de implementação do Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior?"

Para responder a essa pergunta central, este estudo foi organizado em quatro capítulos de modo a proporcionar sucessivos acercamentos à análise do objeto de pesquisa. Por isso, nesta Introdução, pretendi efetuar aproximações mais gerais ao tema e às decisões metodológicas incorporadas. Nos demais capítulos tratarei de apresentar e aprofundar as ideias preliminarmente colocadas.

No Capítulo 1 discuti as concepções de qualidade da Educação Superior iniciando pelo debate dos objetivos e desafios para uma educação de qualidade. Após, estudei as concepções de qualidade dos anos 80 e 90. Posteriormente, estudei as principais concepções e tendências contemporâneas da qualidade, como Economicismo, Pluralismo, Isomorfismo, Especificidade e Equidade, com ênfase nesta última e a Educação Superior como bem público, direito e dever do Estado. Para encerrar este capítulo, estudei a relação entre qualidade da Educação Superior e Internacionalização.

No Capítulo 2 estudei o percurso histórico da avaliação da qualidade com ênfase no Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, partindo da concepção de sistema educativo e da avaliação da Educação Superior no Brasil. Por conta disso, estudei a avaliação no contexto do autoritarismo dos anos de 1950 a 1970 (Plano Atcon e Relatório Meira Mattos), dos anos de 1980 (Paru e Geres), dos anos 1990 (Paiub e ENC) e, finalmente, dos anos 2000 (Sinaes).

No Capítulo 3 abordei a Política Nacional de Formação de Profissionais para a Educação Básica e, embutido nesse estudo, os Cursos de Licenciatura, partindo da hipótese de que a qualidade da educação passa pela qualidade da formação docente. Com isso, estudei a recente legislação relacionada a essa política, como o Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016 e a Resolução nº 2, de 1

de julho de 2015 entre outras revogadas, mas que produziram efeitos em relação ao ano de 2014.

O Capítulo 4 focaliza a qualidade nos Cursos de Pedagogia em 2014 no contexto do Sinaes. Para isso, inicialmente, apresentei as Decisões Metodológicas (Coleta de Dados e documentos analisados, assim como o método) e dediquei a maior parte deste capítulo à análise da qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil por meio de reflexões desenvolvidas com os 39 (trinta e nove) Indicadores, distribuídos em 06 (seis) Categorias: Qualidade do Currículo, Qualidade das Práticas Pedagógicas, Qualidade da Avaliação, Qualidade da Instituição, Qualidade do Corpo Docente e Qualidade do Corpo Discente; e, por fim, discorri sobre a face normativa da avaliação no Sinaes.

Concluí o trabalho com o capítulo intitulado "(Des)caminhos da qualidade e as revelações do Sinaes" em que identifico, apresento e discuto as principais revelações desta pesquisa para sustentar a tese de que a avaliação da qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil (2014), em contexto com o Sinaes, moldou-se à supremacia do mercado orientada por uma face normativa da avaliação em profunda contradição à qualidade emancipatória, preconizada nos documentos oficiais instituintes do Sinaes.

Os principais resultados desta pesquisa que sustentam esta tese são:

a) Os estudantes têm baixa formação em todos os aspectos preconizados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia apresentando profundas limitações de aprendizagem e falta de tempo para estudar, ler, escrever, pensar e refletir;
b) Os estudantes revelam precário domínio dos aspectos teórico-metodológicos envolvidos nas fases do planejamento da ação pedagógica, pressuposto fundamental para a prática do ensino-aprendizagem nas escolas;

c) A maior parte dos estudantes de Pedagogia no Brasil encontra-se matriculada em instituições privadas, principalmente na modalidade *Educação a Distância*;
d) As notas de cursos e instituições são bastante utilizadas pelo MEC para efeitos autorizativos e de regulação;
e) As instituições utilizam-se essencialmente dessas notas para atrair estudantes e promover matrículas;
f) As instituições voltadas ao mercado (a maioria) encontram estratégias de proteção do seu negócio de forma criativa e espetacular que nada têm a ver com o compromisso social da universidade, mas com o universo empresarial, competente e inteligente, fidedigno aos seus propósitos mercantis;
g) Os Instrumentos de Avaliação precisam evoluir no sentido de promover condições e critérios maios claros de avaliar as *atividades práticas* e sua vinculação ao trabalho intelectual desenvolvidos nos Cursos de Pedagogia em funcionamento no Brasil;
h) Há um conceito de qualidade que está posto nos documentos oficiais (Diretrizes), mas há outro(s) que está(ão) acontecendo, mais usado, de perspectiva economicista;
i) Sendo a polissemia conceitual presente no conceito de qualidade evidente, tem a virtude/potencialidade de constituir um caminho para o exercício de se pensar por onde se deve andar porque, pela sua natureza plural, deve possibilitar espaço para múltiplas reflexões sobre a qualidade, inclusive para além da isomórfica e economicista;
j) Por conta da face normativa de detalhamento da legislação, coroou-se a supremacia do mercado e, por tudo isso, a face emancipatória da avaliação não obteve êxito.

Com este estudo defendo aqui a tese de que a avaliação da qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil (2014), em contexto do Sinaes, moldou-se à supremacia do mercado orientada por uma face normativa da avaliação em profunda contradição à qualidade

emancipatória, preconizada nos documentos oficiais instituintes do próprio Sinaes.

A partir dessa tese apresentei, ainda, algumas reflexões sobre a continuidade dos estudos em relação ao Sinaes, aos Cursos de Pedagogia e à política nacional de formação de profissionais para a Educação Básica ressaltando o argumento de que a construção da equidade social, da cidadania e da emancipação - nesse sistema rendido ao mercado (produtor da qualidade isomórfica e economicista) -, encontram sérias dificuldades de materialização.

1

A qualidade da educação superior

A discussão sobre qualidade em educação superior no Brasil reúne, aproximadamente, três décadas de debate e o interesse da sociedade e pesquisadores sobre este tema ocorreu principalmente em função da expansão do ensino superior. Embora os estudos sobre a "qualidade" tenham se desenvolvido bastante nos últimos anos, é notório que a vasta teoria nacional e internacional produzida até o momento sobre este termo tem se revelado múltipla, subjetiva, ambígua, complexa, com convergentes/divergentes entendimentos e dependente da visão de mundo e de educação superior que se toma como referência para defini-la.

Há diversos autores, como Dias Sobrinho (2013), Cury (2010), Morosini (2010) que advertem que o termo "qualidade" tem sido, provavelmente, um dos mais empregados em pesquisas que discutem a educação superior. No passado (décadas de 1960 e 1970), em alguns países, as soluções quantitativas para a educação eram a ênfase do debate tendo em vista os desafios daquelas décadas, como o aumento nos custos e anos do ensino obrigatório, redução da idade de ingresso na escola e desenvolvimento de teses econômicas sobre a educação (BERTOLIN, 2009).

Foi durante a década de 1980 que, nos Estados Unidos e na Europa, o debate sobre a qualidade da educação tomou outros rumos para além das soluções quantitativas. Recentemente, novos desafios surgiram, principalmente porque a educação superior é chamada a responder às demandas locais em um contexto global,

que atravessa um "estado de mutação que se encontra em todas as partes" [...]; um processo histórico de "longo prazo, que se apresenta muito complexo e congregador de forças que chegam de todos os lados e têm efeitos e causas desiguais entre o que está determinado e o que está surgindo" (DIDRIKSSON, 2008, *apud* MOROSINI, 2014, p. 386).

Como afirmado na Introdução, em relação ao desenvolvimento humano e social, com Bawden (2009, p.49) entendo que "existe uma relutância estranha e inexplicável por parte das instituições de educação superior em todo o planeta de assumir o fato de que são, acima de tudo, agências de desenvolvimento humano e social", isto é, que tanto no passado como em contextos emergentes, o objetivo da educação superior

> [...] deveria ser o de desenvolver competências para saber como viver a vida dentro do contexto dos tempos: promover e viver a vida que é bem informada, [...] e vivida com discernimento para que se possa responder bem aos outros e viver de maneira próspera para si mesmo (GRAYLING, 2004 *apud* BAWDEN, 2009, p.49).

Esse objetivo da educação constitui-se no desafio central da atualidade: a educação superior deveria estar preparando o homem para os complexos desafios contemporâneos, muitos deles materializados em claras ameaças, a exemplo da atual crise humanitária de refugiados, conflitos étnico-religiosos, políticos, econômicos e sociais pelos quais o mundo vem passando. Essa complexidade, conforme Bawden (2009), reside principalmente em dois fatos: os desafios reúnem vários componentes diferentes que reagem/interagem com frequência e em escala global e; exigem julgamentos humanos coletivos das ações que envolvem dimensões morais, estéticas e intelectuais.

O comprometimento com essa noção de desenvolvimento humano e social – objetivo da educação – enfrenta, na educação

superior, em particular na brasileira, inúmeros desafios, ou desafios emergentes:

a) **Massificação da educação superior:** trouxe consigo a criação de sistemas acadêmicos complexos com instituições de educação superior criadas para atender às necessidades de mercado. A educação superior em massa trouxe maior desigualdade aos sistemas acadêmicos: há uma forte disparidade entre instituições de alta e baixa qualidade; é bastante provável que as melhores instituições tenham melhorado e as piores piorado. A massificação cria determinadas oportunidades de acesso, em especial nas instituições de baixa qualidade, mas ao mesmo tempo, cria sistemas que são menos iguais e mais difíceis de apoiar financeiramente.
b) **Privatização da educação superior:** a expansão das instituições privadas ocorre em várias partes do mundo, mas mais notoriamente no Brasil, cuja legislação permitiu sua expansão desenfreada principalmente nos últimos vinte anos, pós LDB (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996). É no Brasil, por exemplo, que estão sediados grandes grupos educacionais mercantis, considerados os maiores do mundo em número de estudantes matriculados. Raras são as instituições acadêmicas universitárias privadas que gozam de alto grau de prestígio e a maioria delas não têm nem o compromisso nem a habilidade de promover pesquisa de qualidade (ALTBACH, 2009).
c) **Financiamento:** o financiamento é, senão o maior, um dos grandes desafios enfrentados pela educação superior, em especial nos países da América Latina. A atual crise financeira mundial fez com que estudantes dependessem cada vez mais do financiamento público, tendo em vista que a maioria dos estudantes brasileiros encontra-se em instituições privadas. No Brasil, por exemplo, o FIES (Fundo

de Financiamento Estudantil) e Prouni (Programa Universidade para Todos) financiam estudantes em instituições privadas, inclusive as pertencentes aos grandes conglomerados e, assim, o Estado passa a financiar a educação privada, muitas vezes com qualidade questionável.

d) **Concorrência, liberdade acadêmica, meritocracia intelectual:** para dar conta da competição, fruto de pressões externas e novas demandas sociais, como tem ocorrido em várias partes do mundo, as instituições de educação superior procuram ser criativas para conjugar os escassos recursos que as mantêm, com a demanda de estudantes, professores e atividades que têm que dar conta. "As universidades têm se tornado instituições reativas, lidando com suas responsabilidades da melhor maneira possível. Elas podem ser criativas apenas para que possam responder a pressões externas." (ALTBACH, 2009, p. 36). Essas pressões parecem conduzir à universidade a uma rotina de otimização de processos e resultados e isso implica na formulação do conceito de qualidade: a efetividade (a relação entre os efeitos observados e esperados) e a eficiência (a relação entre os efeitos observados e os investimentos feitos) são importantes aspectos da qualidade, mas "a educação superior pode ser efetiva e eficiente sem ser socialmente relevante se os efeitos desejados e observados não servirem à sociedade" (KETELE, 2008, p.39).

> Por causa dos cortes que os governos têm feito no orçamento para educação, outro desafio enfrentado pelas IES é o de tornar mais eficientes suas operações. Tal eficiência foi alcançada devido à austeridade exercida e ao constante fornecimento dos serviços esperados, mas tais ações criaram problemas de maior desigualdade entre professores e alunos. Existe uma batalha acirrada entre instituições, resultando em competição ao invés de cooperação (MOJA, 2008, p.42.).

Ao aderirem a essa lógica, as universidades perdem seu protagonismo social porque deixam de atuar como espaço de produção de crítica e de intelectualidade. Com isso, comprometem sua liberdade acadêmica e autonomia, o que implica em um outro fator referente à qualidade: as universidades perdem sua capacidade de pensar criticamente, com discernimento, para que possam apresentar respostas à sociedade, aos desafios da vida, do local e do global. Sem liberdade, as universidades não conseguem perseguir sua missão e objetivos, perdem sua autonomia e abrem espaço para forças políticas e ideológicas que queiram exercer controle sobre elas.

> Na sociedade contemporânea, a educação superior [...] pode acrescentar novas dimensões a sua missão principal de busca da verdade...; serve como centro de pensamento crítico porque exerce um tipo de poder intelectual do qual a sociedade necessita se for para refletir, compreender e atuar (HERRERA, 2008, p. 41.).

Assim, como afirmado inicialmente, para se tornarem relevantes e, portanto, de qualidade, as instituições de educação superior precisam incorporar em sua missão e objetivos institucionais um projeto de desenvolvimento humano e social; e, a partir dessa consciência, a qualidade assumirá outra perspectiva.

Comprometer-se com esta outra perspectiva de qualidade e, portanto, com esses objetivos de educação superior em um ambiente competitivo como o em que as instituições operam não parece ser tarefa fácil porque há uma corrida em busca da melhoria das classificações dessas IES no mercado. Mesmo nos países desenvolvidos, as agendas parecem priorizar fórmulas que visem à captação de mais estudantes e renda.

> É nesse contexto que os líderes das IES precisam estabelecer um papel para as suas instituições que defina o tempo em que vivem, sem deixarem ser definidas por ele. O papel da ES no desenvolvimento humano e social é simplesmente assumido e não seriamente debatido (MOJA, 2008, p.43)

Em suas interpretações sobre esses novos contextos emergentes em educação superior Bawden (2009, p.50) salienta que, sem considerar o que as IES tenham feito no passado (as funções adotadas, os objetivos perseguidos e os paradigmas gerados) "elas precisam ser reavaliadas criticamente em função da sua adequação à luz dos desafios das circunstâncias complexas nas quais nós humanos nos encontramos hoje em qualquer lugar no mundo."

> Existem sinais de que alguns, ao menos na academia, estão começando a atender ao chamado para uma reavaliação do objetivo, das funções e das práticas das IES que atendam às necessidades contextuais da sociedade contemporânea através do seu engajamento crítico no diálogo e no discurso com a coletividade de cidadãos ao tratar de questões problemáticas atuais (BAWDEN, 2009, p.50.).

Se parece que todos vivem em uma crise de paradigmas, com inadequações nos modos de ver, compreender, valorizar e tratar o mundo, é preciso resgatar o papel da educação superior e sua qualidade na perspectiva da importância vital que imprime no desenvolvimento humano e social como seu primeiro objetivo educador.

Tendo em vista a necessidade de se abordar a qualidade da educação superior sob essa perspectiva, propus este capítulo, que revisa as concepções de qualidade apresentadas por destacados pesquisadores como Lee Harvey (1993, 2006), Daiana Green (1993) e Ronald Barnett (1992). Após, discute a educação superior como bem público, direito e dever do Estado, tendo em vista as tensões, contradições e complexidades presentes no interior do conceito de educação superior e, em consequência, do conceito de qualidade. O texto é costurado por algumas questões centrais, como *por que a qualidade da educação superior é central na agenda da educação superior? De que qualidade devo falar e perceber?*

Após, identifico termos que recentemente têm sido empregados nessa área, em especial em contextos emergentes, momento em que abordo as diferentes visões de qualidade (Economicismo, Pluralismo, Isomorfismo, Especificidade e Equidade). Posteriormente, para concluir o capítulo, discuto sobre a qualidade da educação e internacionalização e, embutido nesse debate, reflito sobre os conceitos de globalização, sociedade do conhecimento e credenciamento como garantia de qualidade - elementos inerentes à internacionalização que incidem diretamente nos contextos emergentes da educação superior.

1.1 Classificações de qualidade: anos 80 e 90

Com apoio em Lee Harvey (1993, 2006) e Daiana Green (1993), reconheço que os primeiros estudos sobre a qualidade começaram a surgir em meados da década de 1980. Um dos estudos mais significativos sobre este tema foi publicado em 1985, em *What the hell is quality* (Ball, 1985) que definiu o termo qualidade como algo a ser ajustado ao propósito (*Quality as fitness for purpose*). Mais tarde, em 1988, Barnett publicou na revista *Assessment and Evaluation in Higher Education* o trabalho intitulado *Entry and exit performance indicators: some policy and research issues* em que a qualidade foi debatida em termos da noção de valor agregado. Em 2005, Kim Watty em seu trabalho intitulado *Quality in accounting education: what say the academics?* (WATTY, 2005) buscou conceber como é assegurada a qualidade no ensino superior de contabilidade a partir de uma pesquisa realizada com trinta e nove contadores acadêmicos de universidades australianas. A pesquisa empreendida por Watty demonstrou que a qualidade é assumida pelos pesquisados de forma diferente e depende de cada ponto de vista. Foi na década de 1990, porém, que nasceram importantes propostas de categorização da qualidade na educação superior, a exemplo de uma das mais conhecidas classificações de qualidade, publicada em

1993, na revista *Assessment & Evaluation in Higher Education*, sob o título *Defining Quality* de autoria de Lee Harvey e Diana Green. Nesse artigo, esses autores discutem o conceito de qualidade no ensino superior incluindo formas de pensar sobre ela, sua relevância para o ensino superior, inter-relações e bases político-filosóficas.

Em 2006, em *Understading Quality*, Harvey discute morfologicamente o termo qualidade apresentando suas definições como substantivo, adjetivo e advérbio: o termo qualidade como substantivo é a personificação da natureza essencial de uma pessoa, de um objeto, ação, processo ou organização. No século dezenove, na Grã-Bretanha, este termo foi empregado como referência à elite (HARVEY; GREEN, 1993); como um adjetivo, significa o alto grau ou estado e, muitas vezes, implica em exclusividade, conveniência, ou até mesmo a bondade (HARVEY, 2006); como expressão adverbial, geralmente está relacionado à mudança e implica em transformação (HARVEY, 2006). Em seus estudos, Harvey alerta para o fato de que há uma distinção entre qualidade e qualidades:

> *Qualities are the characteristics, attributes or properties of a person or object. Any object can be deconstructed, into a set of qualities: the more complex the object the longer and the more multi-dimensional is the list of qualities. But quality is not defined by a list of qualities; it is a holistic concept that evokes the essence of an object, person, organisation, or event (HARVEY, 2006, p. 3).*

> Qualidades são as características, atributos ou propriedades de uma pessoa ou objeto. Qualquer objeto pode ser desconstruído, em um conjunto de qualidades: quanto mais complexo o objeto mais multi-dimensional é a lista de qualidades. Mas a qualidade não é definida por uma lista de qualidades; é um conceito holístico que evoca a essência de um objeto, pessoa, organização ou evento (HARVEY, 2006, p. 3).

Para Harvey, no ensino superior, pelo fato de o mesmo ter evoluído, o conceito de qualidade apresenta várias nuances e é por isso que o mesmo assume um caráter multifacetado. Não se pode confundi-lo com a garantia de qualidade (*quality assurange*): a diferença entre *quality* e *quality assurange* é conceitualmente semelhante a existente ao conceito de testes de inteligência e QI, os quais se propõem a medir a inteligência (HARVEI, 2006).

> *Quality assurance is about checking the quality of a process or outcomes. Purposes of quality assurance include compliance, control, accountability and improvement: quality is the conceptual tool through which these purposes are implemented. Implementation is via the quality assurance methodology (HARVEY, 2006, p. 1).*
>
> A *garantia de qualidade* consiste sobre como verificar a qualidade de um processo ou de resultados. A garantia de qualidade tem como fins incluir a conformidade, controle, responsabilização e melhoria: a *qualidade* é um instrumento conceitual através do qual estes efeitos são implementados. A implementação ocorre através de uma metodologia de garantia de qualidade (HARVEY, 2006, p. 1).

Nesse sentido, o autor explica que uma agência pode querer garantir a conformidade com a política, como o alinhamento de currículos com uma exigência de educação profissional. Nessa perspectiva, a qualidade é evocada como o veículo que serve para assegurar a conformidade, assim como o alinhamento será um dos critérios de qualidade empregados pelos avaliadores para fazer seus julgamentos sobre a qualidade. A metodologia de cálculo do julgamento é o processo de garantia de qualidade. Em outros termos: a qualidade fornece a base conceitual para os processos de garantia de qualidade (HARVEY, 2006).

Ao examinar a natureza da qualidade, Harvey e Green (1993) identificam cinco diferentes conceituações: a qualidade como

fenômeno excepcional, perfeição ou coerência, adequação à finalidade, custo-benefício e transformadora.

A qualidade como fenômeno excepcional (*quality as exceptional or as excellence*) é entendida como algo que é especial e apresenta três variações. Em primeiro lugar, a *noção tradicional de qualidade (traditional notion of quality*): está relacionada à exclusividade, a algo distintivo ou elitizado – pertencente à classe alta, isto é, esta ideia representa algo inacessível a grande parte das pessoas ou exclusivo a essas pessoas. Esta variação de qualidade não pode ser medida ou julgada em função de um conjunto de critérios e, assim, pelo seu caráter instintivo, para a educação superior, não apresenta grande importância, pois não fornece meios definíveis de determinar a qualidade. Em segundo lugar, a *qualidade como excelência (exceeding high standards: excellence*) é compreendida como a superação de *standards* e os componentes da excelência são identificáveis "nos insumos, no processo e nos resultados" (BERTOLIN, 2009, p.130). Em terceiro lugar, *a qualidade como padrões de verificação* (ou satisfação de um conjunto de requisitos - *checking standards*) é entendida como fruto de um controle científico de qualidade e seu alinhamento com *standards,* isto é, se os produtos têm capacidade de superar os padrões de verificação (controle de qualidade). Assim, a qualidade é um termo atribuído aos itens (produtos) que cumprem a normas mínimas estabelecidas pelo fabricante ou de supervisão. A qualidade tende a melhorar se os *standards* são elevados, mais exigentes. Um produto que atenda a um padrão mais elevado é um produto de qualidade superior. Este tipo de abordagem, por se apoiar em padrões de julgamentos, geralmente absolutos e fixos, podem parecer estáticos, mas têm sua dinamicidade no fato de que podem ser renegociados à luz da alteração das circunstâncias. Na educação superior, por exemplo a brasileira, esta abordagem se fez bastante presente no ENC – Exame Nacional de Cursos (Provão), na década de 1990, tendo se baseado em padrões de qualidade com o emprego de escalas de graduação de notas e conceitos.

Atualmente, o Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação da Educação) – Lei nº 10.861/04 também apresenta elementos nessa perspectiva, conforme discutido no Capítulo 2.

A qualidade como perfeição ou coerência (*quality as perfection or consistency*), ao contrário da qualidade de *standards,* tem seu foco voltado ao processo. Esta noção de qualidade enfatiza a confiabilidade a partir de duas ideias inter-relacionadas: zero defeitos e cultura da qualidade (HARVEY, 2006). A ideia, nessa abordagem, não é exceder aos *standards*, mas sim, manter-se fiel ou em conformidade a eles. Há a cultura da qualidade (zero defeitos) e seu ônus é de responsabilidade de todos os membros da instituição, não apenas da inspeção final. Embora esta abordagem democratize e relativize a qualidade, Harvey (2006) menciona o fato de que ela não apresenta relevância para a educação superior porque não há intenção de produzir graduados e ou pesquisas com idênticos resultados. Para ele, o objetivo do ensino superior é incentivar criticamente o desenvolvimento analítico e, portanto, não há que se falar em defeito zero.

A qualidade como ajuste a um propósito (*quality as fitness for/of purpose*): nesta abordagem a qualidade existe se o produto/serviço se encaixar aos fins, necessidades ou exigências para os quais foi criado/realizado. Cada produto e serviço tem o potencial para se ajustar a sua finalidade e assim ser um produto ou serviço de qualidade. Moodie (1986 *apud* Harvey, 2006, p. 8) afirma que, embora esta concepção pareça simples, a adequação a um propósito complexifica-se, pois levanta questões de "cujo propósito" e "como é que a aptidão é avaliada", isto é, para alguns os objetivos são definidos externamente e a adequação a um propósito torna-se o cumprimento. Em outros termos, um produto perfeito torna-se inútil se não servir para atender às necessidades para os quais foi criado. Nesse aspecto, os clientes/fornecedores são agentes importantes no processo de definição do propósito, pois suas decisões são soberanas.

No campo da educação superior, esta abordagem parece fragilizar-se. Se está explícito que a adequação aos objetivos está relacionada às necessidades dos clientes, a ideia do "vale tudo" na educação superior em relação aos desejos do cliente parece evidente. Nesse sentido Green (*apud* BERTOLIN, 2009, p. 132) questiona: "no caso da educação superior há que se perguntar - Quem é o cliente? Ele é o usuário do serviço (estudante) ou é quem paga pelos serviços (governo, empregadores)? O estudante é o cliente, o produto ou ambos?"

Acerca das exigências dos clientes, Harvey (2006), exemplifica que um cliente, ao comprar um terno exige determinadas especificações, que poderão ser negociadas (cor, detalhes, entre outros). Essas especificações serão ajustadas com o estoque disponível e habilidades do alfaiate. No entanto, em função da complexidade da educação superior, torna-se tarefa difícil identificar o cliente e, mais ainda, a especificação, mesmo porque ela poderá mudar ao longo do tempo. Assim, a tendência é que as necessidades dos clientes não são necessariamente encapsuladas em uma especificação; o produtor, por meio de pesquisas de mercado, entre outras formas, avalia que o cliente é preparado para comprar e fornece um produto ou serviço, geralmente por publicidade persuasiva. Nessa perspectiva, o cliente é um "tipo ideal" (WEBER,1999). Na educação superior, "vendem-se" cursos e programas, disciplinas e atividades a partir do julgamento dos produtores (gestores), que decidem o que é apropriado. Conforme David Woodhouse (OECD, 1999, p. 29-30 *apud* HARVEY, 2006, p. 10) essa visão de qualidade "permite às instituições definirem seus propósitos em suas missões e seus objetivos, assim a 'qualidade' é demonstrada pelo alcance deles", fato que também permite a variabilidade de instituições.

A qualidade como relação custo-benefício (*quality as value for money*) contém a concepção de *accountability* (qualidade da prestação de contas, processos ou resultados) dos custos monetários (investimentos/custeio) para os financiadores

(contribuintes e governo). A eficiência econômica permeia esta abordagem, que concebe a qualidade como retorno sobre o investimento. Outro entendimento sobre esta abordagem a enxerga como a obtenção de um determinado produto por um custo pré-determinado que combina com o cliente. A diferença entre esses dois entendimentos é que a primeira enfatiza sempre o menor custo e, a segunda, especifica um montante que será gasto em um determinado produto e o valor é alcançado se o produto pode ser obtido por esse montante.

Na educação superior esta perspectiva de qualidade tem se constituído em preocupação em instituições públicas, mas é central em instituições privadas, principalmente porque os estudantes, ao pagarem cada vez mais pelos seus estudos, examinam a relação custo-benefício. No Brasil, por exemplo, os grandes conglomerados que oferecem a educação superior a distância conhecem bem esta modalidade de qualidade, isto é, a um custo relativamente baixo, e com apenas um professor, centenas de alunos assistem a mesma aula – muitas vezes gravada e repetida várias vezes em telessalas. Nesta realidade, a relação custo-benefício garante um alto retorno sobre o investimento realizado. Nesse aspecto, essa mesma instituição de ensino a distância pode ser gerida de forma eficiente (em função dos investimentos feitos), mas não eficaz em função do cumprimento de sua missão e objetivos.

A qualidade como transformação (*quality as transformation*) está atrelada à concepção de mudança qualitativa ou um processo de transmutação que pode ser aplicado a um indivíduo ou uma organização, ou ainda ao produto ou serviço fornecido pela organização. Harvey e Green (1993) salientam que, no âmbito do ensino, a transformação se refere ao aprimoramento e capacitação de estudantes ou ao desenvolvimento de novos conhecimentos. No ensino superior, essa transformação se refere à mudança que ocorre no estudante por meio de processos de ensino e aprendizagem. Nessa perspectiva, a educação de qualidade é compreendida como aquela capaz de promover mudanças nos

envolvidos. Assim, a qualidade estaria "no desenvolvimento das capacidades do consumidor (aluno) e em possibilitar-lhe influir em sua própria transformação" (BERTOLIN, 2009, p.131).

Paralelamente aos estudos de Harvey e Green, em 1992, Ronald Barnett publicou *Improving higher education* (*The society for research into education*) alegando que antes de se formular uma concepção sobre qualidade na educação superior, é importante se ter formulada uma concepção sobre a educação superior – fato que também foi levantado por Harvey e Green (1993 e 2006) – quando examinam a natureza da qualidade e identificam as cinco diferentes conceituações já estudadas anteriormente. Para Barnett (1992) são quatro as concepções dominantes de educação superior que se desdobram nas seguintes concepções de qualidade: recursos humanos qualificados, carreira de pesquisador, gerenciamento eficiente da oferta de ensino e ampliação das oportunidades de vida.

A primeira concepção de educação superior de qualidade apoia-se na ideia de que os estudantes são uma espécie de produto e a valoração de seus resultados se desenvolve de acordo com a utilidade dos mesmos pelo mercado. Nessa visão de "produto" e "utilidade", a qualidade ocorre quando os estudantes obtêm sucesso no trabalho, as taxas de emprego são adequadas e há retorno econômico. A segunda concepção de qualidade na educação superior contrapõe-se a primeira no que diz respeito ao êxito dos estudantes. Nesta concepção, a ideia central é a afinidade com a pesquisa acadêmica. Assim, quanto mais ingressos em pesquisas e publicações produzidas, maior qualidade na educação superior haverá. A terceira concepção relaciona-se à massificação da educação superior ocorrida nas décadas de 1970 e 1980, quando instituições de educação superior começaram a expandir-se em função do maior número de estudantes o que, consequentemente, acarretou a necessidade de estudos sobre a relação custo x aluno. Nessa visão, a qualidade está na eficiência da instituição em "absorver" estudantes e devolvê-los para o mundo externo com

uma dada velocidade. A quarta e última concepção relaciona-se sobretudo com as demandas dos estudantes, isto é, uma educação superior de qualidade é aquela capaz de oferecer oportunidades aos estudantes – aqui vistos como clientes – de modo que, com estas oportunidades, os estudantes possam desfrutar dos benefícios da sociedade moderna.

Foi a partir destas concepções que Barnett criou as designações "objetivista, relativista e desenvolvimentista" da qualidade (SAHNEY; BANWET, KARUNES, 2004 *apud* BERTOLIN, 2009). Na visão objetivista se pode identificar e quantificar determinados aspectos da educação superior que podem ser aplicados a todas as instituições de educação superior, como algo universal. Por exemplo, o tipo e número de exemplares de um livro em relação ao número de alunos matriculados é um fator de qualidade da biblioteca de um curso de uma dada instituição. A abordagem relativista assenta sua matriz na política pública e nas discussões teóricas produzidas. Por exemplo, a política pública de privatização da educação superior e o debate gerado em torno dessa perspectiva. Por fim, a abordagem desenvolvimentista, mais ampla que as anteriores, compreende que a qualidade deve ser construída a partir do diálogo entre membros da instituição, que se organizam e edificam um processo de auto avaliação na busca pela melhoria da qualidade daquela instituição.

Mais tarde, em 1994, após ter participado de estudos e escritos com Harvey (1993), Diana Green publica a obra *What is quality in higher education? (Society for Research into Higher Education & Open University Press)* em que problematiza a qualidade (*Quality of what?),* e a apresenta em cinco categorias relacionadas às suas vantagens e desvantagens.

A primeira categoria "conceito tradicional de qualidade (*The traditional concept of quality*)" envolve a noção de que o produto ou serviço é distinto e especial e que, por isso, confere a qualidade sobre o proprietário ou usuário. Este produto ou serviço envolve recursos de elevados padrões, que geram grandes despesas e, desse

modo, estão fora do alcance da maioria da população. “O exemplar frequentemente utilizado é o da *Rolls Royce*”, acessível a poucos (GREEN, 1994, p.13). A segunda categoria “qualidade como ajuste a especificações e padrões” tem sua origem nas noções de controle de qualidade na indústria de transformação. Nesta concepção, o termo “standard” equivale a parâmetro necessário a um produto ou serviço. Assim, qualidade, nessa compreensão, refere-se à conformidade do produto ou serviço aos parâmetros estabelecidos. Esta abordagem de qualidade tem uma vantagem sobre a definição anterior em sua aplicação ao ensino superior. Ele dá a todas as instituições a oportunidade de aspirar a qualidade, como padrões diferentes podem ser definidos para diferentes tipos de instituição. Finalmente, isso implica que a qualidade de um serviço pode ser definida em termos de padrões que são facilmente mensuráveis e quantificáveis, e isso pode não ser o caso no ensino superior. Em relação à terceira categoria “qualidade como adequação ao objetivo (*Quality as fitness for purpose*)” há a ideia de que a qualidade não tem significado, exceto se relacionada ao objetivo do produto ou serviço a que se destina, isto é, há um propósito declarado. Esta definição fornece um modelo para determinar o que a especificação para um produto ou serviço de qualidade deve conter. Essa categoria reconhece que os propósitos podem mudar ao longo do tempo, exigindo constante reavaliação da adequação da especificação. O problema com esta definição de qualidade do ensino superior é que é difícil consenso sobre quais são os objetivos que o ensino superior deve ter (GREEN, 1994). No que diz respeito à quarta definição de qualidade, a “qualidade como efetivação do êxito das metas institucionais (*Quality as effectiveness in achieving institutional goals*)”, uma instituição de alta qualidade é aquela que define claramente a sua missão (ou propósito) e é eficiente e eficaz na consecução dos objetivos autodeterminados, perspectiva que encontra guarida no §1º do artigo 1º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (Sinaes) ao expressar que o Sinaes tem por finalidades

> a melhoria da qualidade da educação superior, [...] 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 [...] da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Sobre esta perspectiva tratarei adiante, neste mesmo capítulo.

Em relação à quinta e última definição de qualidade, "a qualidade como satisfação dos clientes (*Quality as meeting customers' stated or implied needs*)" ocorreu principalmente nas décadas de 1970 e 1980 e congrega a ideia de que a definição da qualidade, muitas vezes, estava alinhada às necessidades dos clientes. Deming (1982 *apud* GREEN, 1994, p.16) informa que "a dificuldade em definir a qualidade é traduzir as necessidades futuras do usuário em características mensuráveis, de modo que um produto pode ser projetado para dar satisfação a um preço que o usuário vai pagar". No entanto, à luz da educação superior, a ideia de cliente consumidor contradiz-se com as premissas constitucionais brasileiras da educação como bem público e social, mas alinha-se às premissas de consumo de serviços se invocado o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de novembro de 1990), que entende a educação superior como prestação de serviços equacionada por meio de numa relação bilateral *prestador de serviços x consumidor de serviços*. Assim, na primeira perspectiva, o conceito de bem público afasta a ideia de cliente porque "é essencial para a formação de cidadãos conscientes e, correlativa e inseparavelmente, de profissionais preparados e [...] não se coaduna com a lógica da mercantilização da vida humana, em geral, nem da mercantilização da educação" (DIAS SOBRINHO, 2013, p.2).

Na segunda perspectiva, a ideia de cliente como consumidor de serviços aproxima-se do conceito de mercadorização de

conhecimentos, que é distinto da ideia de privatização da educação, embora muitos autores tenham afirmado que a mercadorização e privatização andam juntas. "Condenável é a mercadorização da educação, isto é, a transformação da educação, assim como de muitas outras atividades humanas, em meros produtos comerciais, *commodities* sujeitas às leis e normas dos mercados" (DIAS SOBRINHO, 2013, p.2).

Então, do exposto pode-se perceber que, para alguns, a qualidade da educação superior está no atendimento às expectativas do cliente, na venda de conhecimentos e conteúdos programáticos de acordo com as necessidades demandadas pelo mercado; para outros, a qualidade está no compromisso social das IES, no processo de formação ética, científica e técnica dos sujeitos indispensáveis à construção social como caminho para a dignificação do homem, assunto que também será tratado com mais atenção adiante. No momento, esta breve discussão serve apenas para ilustrar que a "qualidade como satisfação dos clientes" é tema complexo em educação superior e deve ser abordado adiante porque, como tem alertado Dias Sobrinho (2013), é preciso refletir mais sobre este tema posto que os sistemas de educação superior estão se tornando cada vez mais privatizados, e essa perspectiva de qualidade pode produzir uma crescente mercadorização da formação e dos conhecimentos, o que é lamentável para o desenvolvimento de uma nação.

As diferentes classificações de qualidade que foram destacadas a partir dos estudos de Harvey e Green (1993), Barnett (1992) e Green (1994) parecem indicar que a mais aceita naquelas décadas foi a qualidade como ajuste a um propósito (*quality as fitness for/of purpose*) em que a qualidade existe se o produto/serviço se encaixar aos fins, necessidades ou exigências para os quais foi criado/realizado no sentido de que um produto perfeito torna-se inútil se não servir para atender às necessidades para os quais foi criado. Esta concepção, aliada à ideia de atendimento às demandas e desejos dos clientes e, portanto, à

mercadorização do conhecimento encontra-se viva até os dias atuais, tanto no Brasil como no mundo, como se pode observar em recentes produções sobre qualidade da educação superior publicados em livros e periódicos científicos de diversos países na Iberoamérica, Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, França, entre outros.

O texto a seguir traz a análise de termos empregados no assunto; traz conceitos, sinônimos e tendências de visão de qualidade em educação superior, em especial as formuladas a partir dos anos dois mil e, ainda, discute a educação superior de qualidade como bem público, direito e dever do Estado.

1.2 Concepções e tendências contemporâneas sobre qualidade em educação superior

As classificações de qualidade em educação superior propostas por Harvey e Green (1993), Barnett (1992) e Green (1994) nos anos noventa trouxeram significativas contribuições teóricas ao tema, mas, a partir dos anos dois mil, novas contribuições acresceram-se ao quadro teórico da qualidade, embora incluam revisões sobre categorias e concepções de qualidade da década de 1990. Essas novas contribuições conceituais se devem, talvez, como afirma Didriksson (2008 *apud* Morosini, 2014), a pesquisas sobre qualidade da educação superior e ao envolvimento de novos *stakeholders* e organismos internacionais que habitam um estado de mutação, que se apoia em contextos emergentes e que se encontra em todas as partes contendo pontos de contato, de domínio e de diferenciação, e se apresenta muito complexo e congregador de forças que chegam de todos os lados e têm efeitos e causas desiguais entre o que está determinando e o que está surgindo.

São autores contemporâneos que discutem a qualidade na educação superior no Brasil e/ou no exterior: Morosini (2014, 2015, 2016), Ristoff (2013), Dias Sobrinho (2013), Cury (2010),

Bertolin (2009), Harvey (2006), Leite (2005) e Watty (2005), entre outros. Seguindo o entendimento da década de 1990, esses autores, de um modo geral, entendem que o termo qualidade em educação superior não consegue reunir consensos, porém compreendem que seu conceito não se constitui em um problema e nem mesmo é posto em ampla discussão, embora se constitua em tema central na agenda da educação superior. Nesse particular, é importante questionar *por que a qualidade se encontra na agenda central da educação superior e por que sua conceituação ainda se demonstra polissêmica, ambígua? Enfim, diante da evolução de seu conceito, quais são as concepções e tendências contemporâneas em educação superior?*

Evidentemente, neste momento, não tenho a pretensão responder na totalidade desta pergunta, que deverá ser obtida ao longo desta tese. No entanto, tento esboçar uma resposta ou ao menos levantar hipóteses, mesmo que provisórias, à qualidade na agenda central da educação superior. Após essa tentativa, trato das concepções e tendências contemporâneas da qualidade em educação superior. Por isso, o texto a seguir aborda a educação superior como bem público, direito e dever do Estado tendo em vista que este tema é central na agenda da educação superior.

1.2.1 Educação superior de qualidade como bem público, direito e dever do Estado

Com a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1998 e, posteriormente, com a publicação da LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e o Plano Nacional de Educação (que, por força da Emenda Constitucional nº 59/2009 passou de uma disposição transitória da LDB para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, servido como referência aos planos plurianuais), a democratização da educação passou a adquirir centralidade na agenda das políticas públicas brasileiras. Este fenômeno é também observado nos programas dos

organismos multilaterais, nos movimentos sociais e em muitas partes do globo terrestre, tendo se constituído a expansão da escolaridade da população em geral a meta central dessa agenda. Essa preocupação acerca da expansão da escolaridade mantém certa relação com a histórica escassez de vagas, em especial na educação básica, ainda hoje bastante visível na educação superior. Há décadas, a teoria do desenvolvimento humano tem defendido a importância da educação como fator fundamental ao desenvolvimento econômico. Contemporaneamente, a literatura pertinente ao tema, de uma forma geral, tem homologado a ideia de que a democratização da educação também confere à mesma a relevante função de catalisar e motorizar a economia e provavelmente esta ideia tem determinado a educação mais pela economia e menos pela sociedade. Isso não significa que a educação não deva ser relevante para a economia, porque esta é fundamental para a evolução da sociedade; porém, as finalidades da educação vão além da economia e, na perspectiva de bem público e direito social, não podem ser cerceadas economicamente.

Educação como bem público e direito social é um princípio constitucional fundamental à formação de sujeitos, à cidadania, à democratização social e à construção de uma nação livre, justa e igualitária. É estratégica na luta de um povo contra a miséria, a pobreza, à exclusão e ao individualismo e contribui sobremaneira para materializar um outro princípio - cerne da Constituição Federal de 1988 - que é a igualdade.

Educação para a economia e, portanto, a serviço do mercado,

> [...] determina a distribuição da quantidade e da qualidade da escolarização, de acordo com as necessidades e especificidades dos empregos, dos serviços, da produção, da circulação e consumo dos produtos. Nessa perspectiva, as escolas devem funcionar [...] da seguinte maneira: para setores mais exigentes da economia transnacional, formação de elites intelectuais e profissionais capazes de estar em dia com as inovações da tecnologia; para postos de trabalho menos exigentes e que fazem

> parte da vida cotidiana da grande maioria dos membros de uma sociedade, bastaria a capacitação quantitativa e qualitativamente suficiente e ajustada ao exercício profissional (DIAS SOBRINHO, 2013, p.108).

Assim, para o mercado, quanto mais pessoas escolarizadas e preparadas para atender às demandas e especificidades do universo econômico, melhor será para a produção e o consumo: "se levado às últimas consequências, o mercado que busca a qualquer preço impor sua primazia à sociedade global não se peja em descartar, por inúteis e imperfeitos, os indivíduos com baixa capacidade de produzir e consumir" (DIAS SOBRINHO, 2013, p.108).

A ideia inicial de que a educação tem sido determinada mais pela economia e menos pela sociedade em desrespeito ao bem comum conduz à reflexão sobre o papel do Estado nesse processo, em suas origens históricas, porque, para se compreender o dever o Estado em função dos seus compromissos com a educação de qualidade, é preciso retroagir no tempo para se compreender o princípio democrático do bem comum e da dignidade da pessoa humana, bases da educação de qualidade social.

A relação entre Estado, sociedade e mercado tem sido discutida há séculos, especialmente desde o início da modernidade em que diversos pensadores apresentaram suas conclusões e divergências acerca do Estado e sua função. A centralidade dessas discussões reside nos anseios de uma convivência humana coletiva justa, igualitária, pacífica, democrática, tolerante e a necessidade de algo externo – um poder – que seja capaz de manter essa ordem, de garanti-la em caminhos democráticos e do bem comum. Esta ideia, bastante percebida nas Revoluções Francesa e Americana, desvelou embates teóricos sobre novas formas de organização social e política, de liberdade, justiça social e de direitos. Inaugurou-se, então, um novo modelo de Estado, mercado e sociedade que influencia a educação hoje existente, e que tentarei

explicar a partir de um olhar mais atento ao projeto ou proposta sociocultural da modernidade.

Para Santos (2001), o projeto da modernidade constitui-se entre o século XVI e finais do século XVIII, coincidindo com a emergência do capitalismo enquanto modo de produção dominante, nos países da Europa.

Conforme observa Longhi (1998, p.29), "a construção do significado de modernidade vai depender do local e do ponto de vista em que se situa seu questionamento, a sua busca de esclarecimento."

> Modernidade não é um conceito genérico que serve a todos na mesma medida: é, pois, necessário entendê-lo desde onde se origina e de quem é seu porta-voz. Portanto, a vinculação da [educação] à modernidade, ou à pós-modernidade, tem, necessariamente, que ser diferenciada [...] (LONGHI, 1998, p.29).

Santos (2001) explica que o projeto da modernidade assentou-se em dois pilares fundamentais – o da regulação e da emancipação. Em seu pilar da regulação, constituiu-se por três princípios: o princípio do Estado, em que a articulação é dada em especial por Thomas Hobbes (1588-1679); o princípio do mercado, observado na obra de John Locke (1632-1704); e o princípio da comunidade, sustentado pela filosofia política de Jean-Jacques Rousseau (1712- 1778). O segundo pilar – o da emancipação – é constituído por três lógicas de racionalidade: a racionalidade estético-expressiva – da arte e da literatura; a racionalidade moral-prática – da ética e do direito; e, por último, a racionalidade cognitivo-instrumental – da ciência e da técnica. Com esses elementos, a ideia é que ambos os pilares, em harmonia e coerência, articulassem princípios e racionalidades de modo a conduzir o homem ao "sonho" ou projeto da modernidade.

> [...] embora as lógicas de emancipação racional visem, no seu conjunto, orientar a vida prática dos cidadãos, cada uma delas tem um modo de inserção privilegiado no pilar da regulação. A

> racionalidade estético-expressiva articula-se privilegiadamente com o princípio da comunidade, porque é nela que se condensam as ideias de identidade e comunhão [...]. A racionalidade moral-prática liga-se preferencialmente ao princípio do Estado na medida em que a este compete definir e fazer cumprir um mínimo ético para o que é dotado do monopólio da produção e da distribuição do direito [...] a racionalidade cognitivo-instrumental tem uma correspondência, centrais ao desenvolvimento da ciência e da técnica, como também porque já no século XVIII são visíveis os sinais da conversão da ciência numa força produtiva (SANTOS, 2001, p.77).

Reconhecido como um período revolucionário, múltiplo e inacabado, o projeto da modernidade gerou tanto o excesso, quanto o déficit das promessas que trouxe. Trata-se de um momento histórico em que o excesso no cumprimento das promessas residiu na proposta de integrar os pilares da regulação e emancipação com a possibilidade de concretizar os objetivos práticos das vidas coletivas e individual (SANTOS, 2001). Observa-se que essa mesma vinculação, por tentar coadunar valores tão contraditórios, como por exemplo igualdade e liberdade, mesmo gerando tensões positivas, proporcionaram déficits irreparáveis, dada a sua abstração e o seu caráter de infinitude. O que, por um lado, apresentou-se como positivo – no caso, a vinculação de valores contraditórios – gerou também horizontes deficitários. A despeito dessa tensão positiva e infinita entre liberdade e igualdade, Thole (2006, p. 153) assevera que

> [...] a liberdade conquistada, porém, é enganadora e arriscada. As pessoas não conquistam apenas novas chances de decisão, mas se veem expostas, também, a necessidade de decidir. Segue-se daí: quem decide corre o risco de errar. Mais ainda: à perda de premissas fixas e inserções sociais está acoplada também a perda da estabilidade do ambiente de inclusão social. A vida torna-se mais insegura e menos planejável a longo prazo.

No período mais recente do capitalismo, o pilar da regulação assumiu configurações nunca antes vista na medida em que o princípio do mercado ultrapassou as dimensões do econômico e pôs, à sua submissão, o princípio do Estado e o princípio da comunidade. Essa "explosão" do mercado, advinda do desmantelamento do projeto da modernidade do século XVIII, retirou o Estado do núcleo central das atividades humanas e "[...] de repente [...] o âmbito da economia [...] põe de modo claro a progressiva subordinação do Estado-Nação aos movimentos e às articulações do capital. São nítidos os indícios de que os aparelhos estatais são também agências da economia política mundial" (IANNI, 1997, p.89-90).

Situado o recuo histórico, percebe-se que a consciência do direito, da justiça e do sentido social estavam presentes no projeto da modernidade e pelo fato de que os mesmos se perderam nos descaminhos da modernidade, ainda hoje se avança na vida lutando por eles. Talvez isso ajude a compreender porque o princípio democrático do bem comum encontra-se na base da qualidade social e, esta, por sua vez, na agenda atual da educação superior.

Se, por um lado, a realização distorcida do projeto da modernidade revela a barbárie que ameaça o homem, principalmente pelo fato do mercado polarizar a tudo e a todos; por outro, revela que os homens são egoístas e desejam posse, poder e domínio; e que isso envida a necessidade de orientação, coordenação e mesmo coação para garantir paz, liberdade e vida digna no coletivo, caso contrário haveria guerra de todos contra todos (GEORGEN, 2013). Prossegue explicando este autor que, para evitar a guerra, nasce um contrato social, assim como uma estrutura de poder para garantir a paz entre os seres humanos. Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Jean-Jacques Rousseau (1712- 1778), Immanuel Kant (1724-1804) e outros tantos sugeriram a realização desse contrato social – um projeto social –

em que se polarizam duas formas de liberdade: a individual, de um lado e a coletiva, de outro.

Para que não haja o tolhimento das liberdades, nem da liberdade coletiva, e a paz de todos seja alcançada, fez-se necessário depositar a confiança num poder externo, por todos reconhecido. Este processo associativo dá origem

> [...] a um corpo moral e coletivo constituindo uma unidade, um eu coletivo comum, uma personalidade política que se forma pela união de todas as outras (personalidades) que tinha noutros tempos o nome de *cidade* e tem hoje o de *república* ou corpo político, a que seus membros dão o nome de *Estado* [...] (ROUSSEAU, 1973 *apud* GOERGEN, 2013, p. 728).

Este ser coletivo é denominado de *Estado* ou de *soberano* por Rousseau, e é composto pelas pessoas que, individualmente, se denominam *cidadãos* e, coletivamente, *povo*.

> É nessa condição que, de certo modo, o indivíduo abre mão de parte de sua liberdade particular ou natural, da qual não pode fruir isoladamente, em favor da liberdade coletiva que o Estado, ou seja, o contrato lhe garante. Ao unir-se a todos, cada um obedece a si mesmo, permanecendo livre como antes (ROUSSEAU, 1973 *apud* GOERGEN, 2013, p.728)

É dessa ideia de coletividade que nasce, portanto, a concepção de educação como bem público – um imperativo moral que coloca a dignidade humana acima dos interesses, inclinações e circunstâncias individuais. O público equivale a uma concepção moral do bem comum e, nessa concepção, a economia é uma dimensão fundamental da vida humana, mas não a razão de ser da sociedade, pelo contrário, é a sociedade orientada pelo valor moral do bem comum que a deve determinar (DIAS SOBRINHO, 2013).

É por essas razões que a ideia de desenvolvimento humano e social tendo a educação como base não encontra guarida na lógica

da mercantilização da vida humana, nem da mercadorização da educação, em particular.

Nesse particular, um detalhe se faz importante para afastar confusões existentes entre mercadorização e privatização da educação superior. A mercadorização, como já expliquei, compreende a educação e o conhecimento como mercadoria e, assim, o educando se transforma em mero consumidor de um serviço educacional e de um produto. O cidadão, nessa perspectiva, é um recurso humano fundamental da relação produção-consumo. Por sua vez, instituições de ensino superior privadas também têm legitimidade para atuar no Sistema Federal de Educação (artigos 16 e 17 da LDB) atendidas as seguintes condições do artigo 7º da LDB: "I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e *avaliação de qualidade* pelo Poder Público; e III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal".

Instituições públicas ou privadas têm funções e finalidades públicas, uma missão social a cumprir, um mandato social. Existem instituições privadas de qualidade social no Brasil, embora poucas, e a coexistência de ambas (públicas e privadas) é salutar para o desenvolvimento do Sistema Federal de Educação, mas o que se percebe por meio das estatísticas (INEP, 1990 a 2015) é que, historicamente, a privatização da educação superior brasileira, em sua grande maioria, compreende as IES como negócio em que o estudante é o cliente e consumidor de um serviço, que deve estar adaptado às necessidades deste.

No Brasil, conforme o Censo da Educação Superior (INEP, 2015), em 2013, das 2.391 IES existentes, 84,3% são faculdades, 8,2% universidades, 5,8% centros universitários e 1,7% institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IF) e centros federais de educação tecnológica (Cefet). No Brasil, conforme INEP (2015) existem 2.391 IES e destas 301 (12,58%) são públicas e 2090 (87,42%) privadas. A Figura 1 ilustra o total de instituições de

educação superior no Brasil por organização acadêmica no período 2001 a 2013.

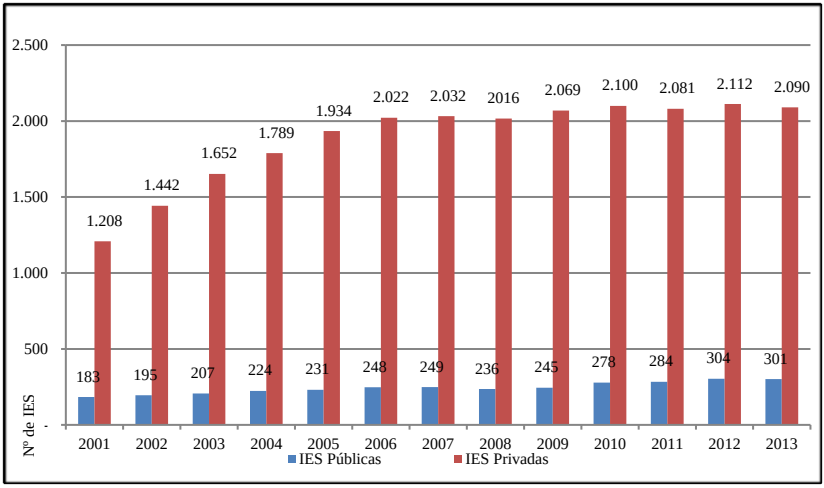


Gráfico 1 – Total de instituições de educação superior no Brasil por organização acadêmica (2001-2013).
Fonte: MEC/Inep, 2015.

A Figura 1 contribui para confirmar as exposições anteriores sobre a privatização da educação superior no Brasil, pois no período indicado foram criadas 882 novas IES privadas e isto representa um crescimento de 173,01%. O número de instituições públicas aumentou em 118 novas IES, isto é, 164,48% entre 2001 a 2013. Portanto, a diferença de crescimento entre as IES privadas e públicas é de apenas 9,53%.

Para além da taxa de crescimento, observa-se que, enquanto o número de IES privadas é de 2090 em 2013, o número de IES públicas é de 301 no mesmo período, uma diferença de 1789 IES, o que demonstra a disparidade público-privado e a privatização da educação superior. Se analisado o número de estudantes matriculados na graduação, esta disparidade se confirma.

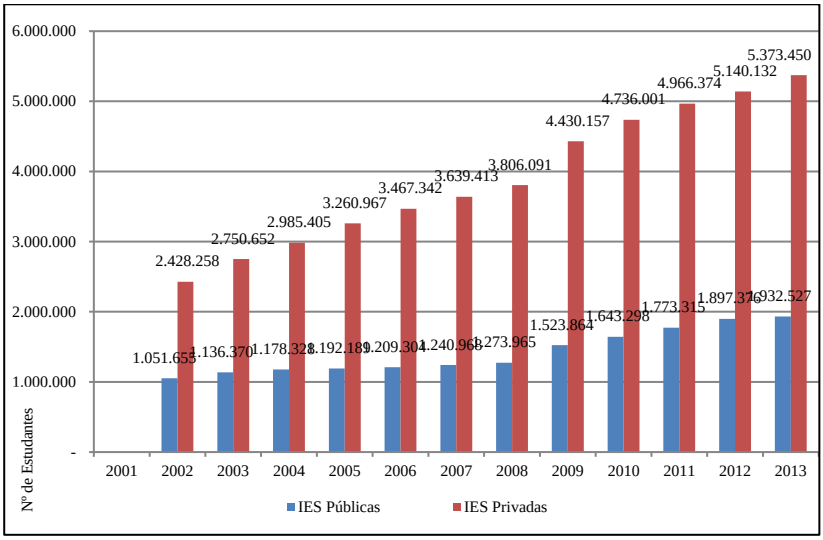


Gráfico 2 – Total de matrículas da graduação (presenciais e a distância) na educação superior no Brasil por organização acadêmica (2002-2013).

Fonte: MEC/Inep, 2015.

Obs: Os dados de 2001 foram disponibilizados apenas de modo global, nas categorias público x privado, por isso não constam no gráfico.

A Figura 2 apresenta a evolução no número de matrículas dos cursos de graduação no período 2002 a 2013. No período 2002 a 2009 houve estagnação na evolução do número de estudantes matriculados na categoria pública, com um maior crescimento a partir de 2009 por conta do reflexo das políticas educacionais em curso. De 2010 a 2013, verifica-se crescimento das matrículas de graduação nas categorias pública (17,6%) e na privada (13,5%). O crescimento nas matrículas da graduação da categoria pública foi de 7,9% de 2010 para 2011; 6,9% de 2011 para 2012; e 1,8% de 2012 a 2013. No que diz respeito à categoria privada, nota-se crescimento de 4,9% de 2010 para 2011; 3,5% de 2011 para 2010 e 4,5% de 2012 a 2013. Conforme o INEP (2015) observa-se que o crescimento da categoria pública encontra-se numa curva descendente e o crescimento da categoria privada encontra-se estável.

Os dados analisados nas Figuras 1 e 2 confirmam a privatização da educação superior na medida em que 5.373.450 estudantes encontram-se na categoria privada e 1.932.527 na pública, isto é, do total de 7.305.977 de estudantes, 26,45% encontram-se na categoria pública e 73,54% na privada.

Sobre este aspecto, embora os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff tenham promovido a expansão das instituições públicas federais, o setor privado expandiu muito mais:

> Entre 2001 y 2012, la matrícula del sector público [...] aumento 125%, mientras que la del sector privado, [...] creció 146%. O número de graduados em el sector público, creció solamente 70%, mientras que em el sector público, 209%; [...] a tasa de alunos graduados em el sector público fue de 13,7, mientras que del sector privado era bastante mayor, de 19,1% (SCHWARTZMANN, 2014, p.209).

A constituição desse cenário encontra amparo no financiamento da educação superior privada pelo Estado, a exemplo do FIES (Fundo de Financiamento da Educação Superior) e Prouni (Programa Universidade para Todos). Embora essas políticas tenham sido desenvolvidas pelo governo para ampliar o acesso e equidade na educação superior, têm contribuído para a manutenção de estudantes em IES privadas, muitas delas nas mãos de grandes grupos educacionais, nacionais e internacionais: "em 2012, 623 mil estudiantes fureron beneficiados por el FIES, em aproximadamente mil instituciones privadas". O Prouni custou, em "2012, 734 millones [...] e 492 mil alumnos atendidos" (SCHWARTZMANN, 2014, p.212).

Com esses argumentos, Schwartzmann afirma que as políticas em educação superior brasileira são frágeis, fragmentadas, complexas e burocráticas – ainda mais se interpretadas pela ótica da avaliação de qualidade do Sinaes, que tem priorizado ranqueamentos próprios do mercado.

Na opinião de Schwartzmann encontra-se um ponto de ancoragem a minha pergunta inicial (*de que qualidade devo falar?)*. Se a educação é livre à iniciativa privada, como expressa o artigo 7º da LDB, o inciso II deste artigo restringe esta liberdade se cumprida a *avaliação de qualidade* pelo Poder Público e é aí que se encontra a matriz de nosso problema: *que qualidade é esta?* Se há a defesa da educação superior como bem público e, portanto, a partir disso, tem-se orientação sobre que qualidade estou falando (e que queremos), que avaliação de qualidade tem sido praticada nos últimos anos no Brasil e que mantém este sistema de ensino superior? Estas perguntas contribuem para formular as respostas a uma outra pergunta que fiz anteriormente no sentido de compreender *o porquê a avaliação da qualidade ainda é central da agenda da educação superior*.

Diante de todo o exposto, compreendo que educação superior de qualidade como **bem público, direito e dever do Estado,** é aquela que, num contexto em que se privilegia a dignidade da pessoa humana, instituições de educação superior públicas e privadas, por meio de suas missões, cumprem seus mandatos sociais com o sentido do bem comum em que se produzem e socializem conhecimentos potencialmente capazes de fornecer respostas aos problemas do mundo atual.

Esta compreensão vai à contramão da profunda mercantilização da educação superior no Brasil e no mundo; e implica todas as instituições. "Sejam propriedades privadas ou mantidas pelo poder público, as instituições educativas têm funções e finalidades públicas que não devem ser negligenciadas" e é muito provável por conta disso que o tema "qualidade na educação superior" ainda se encontre na agenda central da educação superior, pois muitas perguntas ainda são feitas e demandam respostas, que se encontram abertas. Por isso, "é preciso refletir um pouco mais sobre esse tema, pois os sistemas de educação superior estão se tornando cada vez mais privatizados", no sentido de uma "crescente mercadorização de conhecimentos"

(DIAS SOBRINHO, 2013, p.110-111). Há um cenário em curso: privatização e mercantilização da educação superior em contramão à perspectiva da educação como bem público; e isso também é causa da polissemia conceitual que está envolto o termo "qualidade" que, preliminarmente, arrisquei explicar. Se existe uma educação cuja qualidade se volta ao mercado, com apoio ideológico e financeiro de organismos multilaterais em atendimento às expectativas de seus clientes, existe uma outra educação cuja qualidade se desenvolve na perspectiva do bem público e social, que entendo seja capaz de conduzir à emancipação. Estas duas conceituações de qualidade conduzem a desdobramentos distintos, com consequências distintas e projetos de nação e sociedade distintos, como já expliquei. Essas distinções, atualmente, conjugadas dentro de um mesmo sistema educativo (Sistema Nacional de Educação) e tensionadas pelo mercado, economia, sociedade e Estado, fornecem elementos de sobra para a polissemia conceitual. Disso, julgo que a polissemia não se constitui em um problema, mas um caminho para se saber *de que qualidade devo falar e defender*.

Assim sendo, reforço que as discussões sobre a qualidade ainda permanecem na agenda das políticas educacionais tendo em vista o fato de que a educação superior encontra-se privatizada e, com isso, o risco da mercantilização da educação consiste em um problema para o desenvolvimento social, como já comentado. Assim, diante do exposto, não só o debate de *que qualidade devo falar,* mas também de *que qualidade preciso perceber* precisa prosperar, em especial para que as políticas educacionais possam ser reorientadas na perspectiva da educação como bem público e um direito social. Nesse aspecto, há um alerta:

> [...] o debate fundamental sobre a natureza pública ou privada da ES não se relaciona às formas como ela é oferecida ou, ainda, pela lucratividade. Independentemente de quem oferece ES, a questão importante é o que é oferecido, sob quais condições e com quais resultados. O debate poderia ser ainda sobre o que dá à Educação

> Superior o valor de um bem público, como este é preservado e comunicado à sociedade (ESCRIGAS, *et al.,* 2009, p.9).

Diante destas perguntas e alerta, compreendo que essas qualidades (*que devo falar e perceber)* devem se constituir como um direito de fato, sendo o Estado o responsável pela garantia a essa educação de qualidade. Goergen (2013), ao dissertar sobre a educação como responsabilidade do Estado, explica que essa questão remonta à Modernidade no sentido de que o liberalismo alcança sua forma mais radical no atual neoliberalismo. Este, por sua vez, exalta o individualismo e prioriza o privado em detrimento de outras características humanas, além de ressaltar a inviolabilidade dos direitos individuais e da propriedade privada, que reforçam o argumento da livre determinação do indivíduo diante do Estado. Do absolutivismo medieval, até os anos atuais, após um longo caminho no interior da Modernidade, esta postura assume hoje, como salienta Goergen (2013, p. 735), "características limítrofes na forma de um inusitado economicismo privatista. Sua escalada mais decisiva aconteceu nos anos 80 e 90 do século passado, incidindo sobre a relação entre direitos individuais/privados e prerrogativas sociocomunitárias".

Na atualidade, é evidente um confronto entre o público e o privado sendo que, de um lado, encontra-se o Estado, de outro, organismos multilaterais, agentes do capitalismo mundial, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, entre outros. Nessa seara, o Estado é questionado e reduzido a vilão, um ser pesado, caro, com baixo desempenho, devendo se ater ao seu papel, que consiste na neutralidade em relação às questões econômicas. A iniciativa privada, nesse contexto, é priorizada e as relações sociais passam a ser reguladas pelo mercado. A articulação desse processo, na acepção do (neo)liberalismo pode ser feita de forma democrática, isto é, há a democracia no sentido de que todos os indivíduos têm iguais condições de competir na livre concorrência. A esses

interesses individualistas e liberais opõe-se o sistema coletivo em que há a prevalência do público e, nesse caso, a democracia é juridicamente definida de modo que os cidadãos concorrem livre e participadamente nas decisões que a todos atingem. Nesse aspecto Goergen (2013, p. 736) pondera que "embora indivíduo e sociedade se pressuponham mutuamente, a própria ideia de bem não é exterior, como no caso do predomínio do individual, mas originária da própria comunidade, ou seja, a identidade dos sujeitos não é precedente, senão que construída na própria vida coletiva dos indivíduos."

Sobre a participação democrática, Goergen (2013) explica que esta se constitui em um direito dos indivíduos e de todos e isso conduz à constituição da identidade e realização do ser humano. Explica, ainda, que na medida em que a educação é um direito de cidadania, ao Estado democrático de direito cabe garantir esse direito.

É importante, nesse aspecto, acrescentar que a educação é um direito público subjetivo (art. 208, § 1º da Constituição Federal Brasileira de 1988,) que

> [...] configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve. De fato, a partir do desenvolvimento deste conceito, passou-se a reconhecer situações jurídicas em que o Poder Público tem o dever de dar, fazer ou não fazer algo em benefício de um particular. Como todo direito cujo objeto é uma prestação de outrem, ele supõe um comportamento ativo ou omissivo por parte do devedor (DUARTE, 2004, p.1).

Nesse contexto, entendida a educação como direito público subjetivo, pode "qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo" (BRASIL, 1996). No entanto, de acordo com o artigo 5º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a

redação dada pela Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013, isso só é possível no acesso à educação básica, obrigatória e gratuita, não sendo possível à educação superior, que não é obrigatória e, em muitos casos, nem gratuita. Contudo, num sentido mais amplo, a educação superior de qualidade consiste em direito e, nessa perspectiva, é possível exigi-la juridicamente.

1.2.2 Termos contemporâneos de qualidade: Economicismo, Pluralismo, Isomorfismo, Especificidade e Equidade

Como apresentei e discuti anteriormente, embora as concepções de qualidade propostas por Harvey e Green (1993), Barnett (1992) e Green (1994) tenham sido centrais na definição da qualidade nos anos 80 e 90, novos termos e concepções sobre ela surgiram nos anos dois mil, muito provavelmente em função de novas pesquisas e da ação de organismos internacionais e *stakeholders*. Apresentei, ainda, que uma dada concepção de qualidade é dependente da noção de educação superior que se tem, isto é, a noção de qualidade é orientada pela intenção de educação superior pretendida. Nesse particular, duas noções centrais e antagônicas prevalecem: a *orientada pelo mercado*, que superdimensiona o individual e o consumo de conhecimento como produto e a do *bem público, direito e dever do Estado,* que é aquela que privilegia a dignidade da pessoa humana, instituições de educação superior públicas e privadas que, por meio de suas missões, cumpram seus mandatos sociais com o sentido do bem comum.

Diante do exposto, trato a seguir sobre diferentes concepções de qualidade em função da visão de educação superior constituída: economicismo, pluralismo, especificidade, isomorfismo e equidade. Estas noções contribuem para a resposta à pergunta inicialmente proposta no sentido de que qualidade *devo falar e perceber*.

1.2.3 Economicismo e Pluralismo

A visão economicista da qualidade da educação superior já foi, de certo modo, discutida anteriormente. Bertolin (2009) define esta perspectiva de qualidade quando as instituições de educação superior orientam seus serviços para interesses econômicos com objetivo de formar pessoas em especial para o mercado de trabalho, atuando de forma efetiva e eficaz, com celeridade e menor custo. Esta ideia de qualidade é defendida essencialmente pelo setor privado, em especial grandes conglomerados educacionais. Há, também, alguns organismos internacionais que influenciam este processo, como a WB, UNESCO, e OCDE, entre outros, que inseridos num processo de internacionalização direcionado à transnacionalização têm a educação como mercadoria. Embutido nesse contexto há o discurso da garantia da qualidade associada à importância dos *rankings* e os processos de acreditação. Tais processos estão vigentes no mundo e são mais valorizados que os processos avaliativos para efeito de melhoramento; em outros termos, há o predomínio do processo avaliativo como um fim e não como um meio para atingir a qualidade (BRANDENBURG; WIT, 2011).

Bertolin (2009, p. 135-136) destaca que os principais termos associados à perspectiva de qualidade economicista são "eficiência" e "empregabilidade". Destaca que o conceito de eficiência é utilizado na administração e engenharia da produção, constituindo-se num critério de natureza econômica, medido em termos da capacidade administrativa em alcançar elevado grau de produtividade. Ainda, destaca que "em síntese, o termo eficiência no contexto da qualidade da educação superior, vem sendo principalmente utilizado num sentido relacionado com as questões econômicas e de gestão, que englobam racionalidade de gastos, alta produtividade e alto desempenho gerencial-administrativo."

Em relação à empregabilidade, para Morosini (2001, p.92), no ensino superior este termo não se refere à simples condição do

graduado obter empregos, nem desenvolver a habilidade de empregabilidade. Significa, sim, "algo mais complexo, relacionado com o desenvolvimento da capacidade crítica no processo de aprendizagem continuada."

No campo da administração,

> [...] empregabilidade é vista comumente como a capacidade de adaptação da mão-de-obra diante das novas exigências do mundo do trabalho e das organizações. Não há, entretanto, um consenso em relação a esse ponto de vista. Diversos outros autores referem-se à empregabilidade como um discurso neoliberal, que transfere a responsabilidade pelo emprego, da sociedade e do Estado para o próprio trabalhador (HELAL, 2005, p. 2).

Para Carrieri e Sarsur (2002) a empregabilidade consiste em uma estratégia adotada pelas empresas para transferir da organização para o trabalhador a responsabilidade da não-contratação ou da demissão. Para Rodrigues (1997), a empregabilidade - conjugada com outros conceitos mais gerais como globalização, competitividade e reestruturação industrial - busca consolidar a "construção de uma rede discursivo-conceitual que tenta simultaneamente, por um lado, explicar uma nova etapa do desenvolvimento civilizatório e, por outro lado, facilitar as dores do parto do novo mundo do trabalho". Nesse contexto, no entanto, cabe um alerta:

> A empregabilidade dos estudantes não é somente uma força que está promovendo a criação de mais cursos vocacionais na ES; ela está também induzindo as universidades a introduzirem novos cursos para os quais existe demanda no mercado, uma vez que isso se traduz em mensalidades lucrativas como uma importante fonte de renda (NAYYAR, 2008 *apud* ESCRIGAS, 2009, p.5).

Eficiência e empregabilidade, enfim, são termos centrais no debate no processo de privatização da educação superior.

Um outro termo relacionado à ideia da educação superior na economia de mercado é o TQM (*Total quality management*). Nesse

sentido, Saraiva (2012) informa que ao longo dos anos foram surgindo diversas abordagens para a implementação da Gestão da Qualidade Total (TQM) no ensino superior. Vários são os autores que a discutem, entre eles Wolverton (1993), Cornesky *et al.* (1994), Stelnikov (1996), Tribus (2005), Kelly (2007). No entanto, esses autores seguem, essencialmente, a implementação dos catorze princípios de Deming[1], autor que na Administração é considerado o "pai da qualidade".

Conforme Saraiva (2012, p.3), em pesquisa realizada no sistema de ensino Português, com a participação de quatrocentas e setenta e sete pessoas e duas instituições de ensino superior em 2006 e 2007, com o propósito de averiguar se as técnicas da TQM desenvolvidas por Deming e seus colaboradores (que ajudaram empresas japonesas a competir em nível mundial), poderiam ser aplicadas no ensino superior português de forma a contribuir para a melhoria contínua do ensino superior, verificou-se que

> Introduzir a TQM no ensino superior é como "empurrar uma pesada pedra até ao cimo de uma colina". É lento, tedioso e muito duro. O maior obstáculo é a inércia. Uma vez ultrapassado, haverá outros obstáculos que se intrometerão no caminho. Mas, se se encontram mais membros, intervenientes do processo (alunos, pais dos alunos, fornecedores, clientes internos e externos), que possam ajudar a empurrar a "pedra", a tarefa torna-se mais acessível. Se todos empurrarem a pedra para cima na mesma direcção, todos ganham em benefício da instituição. [...] Porém, com a implementação da TQM através dos princípios de Deming, qualquer instituição de ensino superior melhora progressivamente o serviço prestado aos clientes, a organização administrativa, a imagem da organização interna e externa,

[1] Os catorze princípios de Qualidade de Deming, são: 1.º Princípio: Criar constância de propósito, 2.º Princípio: Adoptar a nova filosofia, 3.º Princípio: Acabar com a dependência em relação à inspecção, 4.º Princípio: Minimizar o custo total, 5.º Princípio: Melhorar o sistema, 6.º Princípio: Instituir a formação, 7.º Princípio: Adoptar e instituir a liderança, 8.º Princípio: Acabar com o medo, 9.º Princípio: Eliminar as barreiras entre os departamentos, 10.º Princípio: Eliminar slogans, exortações e metas, 11.º Princípio - Eliminar as quotas de trabalho, 12.º Princípio - Promover o orgulho pelo trabalho, 13.º Princípio: Auto-melhoria, 14.º Princípio: A transformação é tarefa de todos (SARAIVA, 2012, p.4-10).

> aumentar a satisfação dos colaboradores e a capacidade de intervenção dos quadros dirigentes, e, em paralelo, aproximar a organização do Modelo de Excelência e desenvolver o conceito de auto-avaliação no seu interior, tornando-a apta a desenvolver uma filosofia suportada de Melhoria Contínua (SARAIVA, 2012, p.18).

Evidentemente, o TQM identifica-se com a visão economicista da qualidade da educação superior, mesmo porque assume a educação superior como prestação de serviços a clientes, numa expectativa de qualidade de excelência, de satisfação de clientes, desempenho de docentes, bem como do emprego da eficiência, aumento do sucesso escolar e desenvolvimento individual de estudantes, tanto é que

> [...] a implementação da TQM [...] numa instituição de ensino superior pode constituir um factor de competitividade para essas organizações e, não ignorando a impressionante e atractiva poupança e melhoria das funções administrativas obtidas, obter-se-á também uma melhoria significativa da educação, conseguida graças ao aumento do sucesso escolar, às alterações significativas no desempenho dos professores, a uma utilização mais eficiente do tempo dos professores e alunos, a uma maior satisfação dos docentes e alunos no seu trabalho, e, entre outros, a um desenvolvimento individual dos alunos, preparando-os para a vida profissional, dado que os ensina a pensar por si próprios e leva-os a aprender a trabalhar em equipe, acarretando assim estas contribuições positivas para a sociedade (SARAIVA, 2012, p.18).

Na educação superior brasileira, esta perspectiva de qualidade não é antiga, e foi absorvida pela legislação, de um certo modo, após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), com a publicação do Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001, que dispunha sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições. No artigo 17, inciso II do referido documento legal constava que:

> A avaliação de cursos e instituições de ensino superior será organizada e executada pelo INEP, compreendendo as seguintes ações: "II - avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior, considerando, pelo menos, os seguintes itens: a) grau de autonomia assegurado pela entidade mantenedora; b) plano de desenvolvimento institucional; [...] (BRASIL, 2001, art.17,II).

Nessa época (2001), nasceu a exigência de que as IES no Brasil, para funcionar, autorizar cursos e demais atividades, apresentassem o seus Planos de Desenvolvimento Institucionais. Evidentemente, a legislação deu autonomia às IES para criarem seus planejamentos institucionais preparados para

> [...] um período de 5 (cinco) anos como documento de identificação das Instituições de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõem, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver (BRASIL, 2007).

Embora a exigência do PDI tenha se constituído num amplo exercício de reflexão do papel da IES em função da sua vocação, missão e desafios, por outro lado, muitas IES, especialmente as privadas, o conceberam como um planejamento puramente estratégico em função da competitividade, do atendimento a metas (exemplo: número de alunos a atingir até determinado ano), da superação das fragilidades e, essencialmente, da melhoria da qualidade do serviço educacional a ser prestado e dos recursos necessários para esse fim. Nesses anos, surgem muitas consultorias educacionais organizadas (vigentes até hoje) cujo papel é o de instrumentalizar as IES a se organizarem diante das exigências do MEC e do mercado. Nessa versão economicista,

termos como TQM e ainda o *Balanced Scorecard*[2] são bastante visíveis.

Para Gentili e Silva (1995) contribuiu para esse cenário economicista em que a qualidade educacional é associada aos princípios mercadológicos concorrenciais e de rentabilidade, o caráter neoliberal da década de 1990. Assim, quanto mais construída e mantida pela ótica produtivista e economicista puder ser edificada a educação superior, mais produtivo se torna o sistema educacional. Nessa lógica está embutido o conceito de TQM, que tem matriz nas primeiras discussões de qualidade discutidas por Barnett (1992), Harvey e Green (1993), Green (1994) e contraditadas por diversos autores, como Gentili (2001), Leite (2005), Dias Sobrinho (2003, 2010, 2014), Cury (2014), Morosini (2014, 2016), entre outros. O cerne da contradita pode ser compreendido com Gentili e Silva (1995) e Santiago (1999) quando se apoiam no sentido de que a qualidade da indústria não pode ser aplicada à educação superior porque deve ser considerado o fato de que este movimento pode vir a insurgir-se contra a identidade organizacional das IES e gerar tensões entre a inflexão da gestão da educação superior e as mudanças que se podem produzir pela descaracterização da identidade das instituições.

Em relação ao Pluralismo há a concepção de que há várias missões para a educação superior e que devem ser observadas as especificidades de cada contexto, bem como dos sistemas de educação, o respeito às diferenças em níveis locais, institucionais e regionais. Assim, nessa perspectiva de qualidade, termos como "diferenciação", "pertinência" e "relevância" são integrantes da qualidade.

---

[2] *Balanced Scorecard* (BSC) é uma ferramenta de planejamento estratégico na qual a entidade tem claramente definidas as suas metas e estratégias, visando medir o desempenho empresarial através de indicadores quantificáveis e verificáveis. A metodologia BSC foi inicialmente divulgada no ano de 1992, por Robert S. Kaplan, professor da Harvard Business School e David P. Norton, presidente da Renaissance Solutions, através de um artigo onde definiam parâmetros para avaliação e melhoramento do desempenho das empresas. Fonte: Significados. Disponível em: < http://www.significados.com.br/bsc-balanced-scorecard/>. Acesso em 21 mar. 16.

De acordo com Unesco (2009)

> A sociedade do conhecimento requer uma crescente **diferenciação** de papéis dentro dos sistemas e instituições de ensino superior, com pólos e redes de excelência em pesquisa, inovações no ensino/aprendizagem e novas abordagens aos serviços da comunidade (p.4).
>
> Autonomia é uma exigência necessária para satisfazer as missões institucionais através da qualidade, **relevância**, eficiência, transparência e responsabilidade social (p.2).
>
> Em acesso crescente, o ensino superior deve buscar as metas de igualdade, **relevância** e qualidade, simultaneamente (p.3).
>
> Para ser relevante, as IES precisam incorporar seus objetivos a um projeto para a sociedade (ESCRIGAS, 2009, p.10).

Nesse contexto, a "pertinência" refere-se ao papel da educação superior e seu lugar no contexto da sociedade e isso eleva a função da missão institucional nas áreas do ensino, pesquisa e extensão, sua relação com o mundo do trabalho e relações com Estado e fontes de financiamento (UNESCO, 1998). O termo "relevância" refere-se aos propósitos institucionais e necessidades da sociedade, a exemplo das carências sociais encontrarem pertinência na missão institucional. A "diferenciação," por sua vez, abrange um número de IES, com propósitos e missões diferentes (diversidade de missões) que no fato de atenderem públicos sociais diferentes, com emergências específicas, encontram relevância na sua razão de ser, por isso são pertinentes (BERTOLIN, 2009). Nesse caso, cabe um alerta:

> A emergência de diferentes formas de instituições no setor privado – com ou sem fins lucrativos, [...] filantrópicas, com apoio público ou autofinanciadas – tem implicações no controle e na garantia da relevância e qualidade [...] Além disso, está cada vez mais difícil distinguir entre instituições públicas e privadas (ESCRIGAS, 2009, p.5).

A visão pluralista da qualidade em educação superior tem sido defendida em maior número por membros da comunidade acadêmica e científica, Unesco, União Européia e governos não tão comprometidos com a linha neoliberal (BERTOLIN, 2009).

1.2.4 Isomorfismo, Especificidade e Equidade

Entre outros autores contemporâneos e já citados anteriormente que discorrem sobre a qualidade da educação superior, no que diz respeito à qualidade isomórfica, da especificidade e equidade, Morosini (2014, 2016) fez a distinção entre os mesmos ao relacionar a noção de qualidade associada ao conceito de sociedade do conhecimento. Ainda, identifica, a partir de textos anteriores (MOROSINI, 2001 e 2009), a consolidação da concepção isomórfica fortalecida pelo processo de internacionalização e o surgimento de posição "mais defensável e substantiva da qualidade da equidade da educação superior" (MOROSINI, 2014, p.388).

Para a autora, a educação superior tem vivido um momento singular inserida num contexto sócio histórico e econômico mundial que desafia a as funções de ensino, pesquisa e extensão de qualidade. Morosini (2014) ancora suas reflexões em Didriksson (2012, p.5) para informar que existe em curso um "Estado de mutação que está em todas as partes, com pontos de contato, de domínio e diferenciação: um Estado complexo, com forças complexas em efeitos e causas desiguais entre o que está determinando e está surgindo".

Na visão da autora, este estado mutante carrega a noção de contextos emergentes da educação superior que se traduz pela ideia de "configurações em construção na educação superior observadas em sociedades contemporâneas e que convivem em tensão com concepções pré-existentes, refletoras de tendências históricas" (RIES, 2013 *apud* MOROSINI, 2014, p.388). São

contextos que têm o *ethos* do desenvolvimento humano e social na globalização, em que há interação com contextos de outras formas, mesmo que exista "uma relutância estranha e inexplicável por parte das IES em todo o planeta de assumir o fato de que são, acima de tudo, agências de desenvolvimento humano e social" (BAWDEN, 2013, p. 49 *apud* MOROSINI, 2014, p. 388).

Na compreensão de Morosini (2014), os contextos emergentes ocupam um espaço de transição entre um modelo weberiano de educação tradicional e um outro de educação superior neoliberal: o modelo tradicional volta-se ao bem social, no qual a ciência e a tecnologia caminham em direção ao desenvolvimento científico, a valorização da cultura e da atenção à comunidade. Nessa compreensão, a gestão institucional privilegia o acadêmico isento do controle e da lógica da produtividade. No entanto, nessa perspectiva, há uma grande preocupação em relação ao financiamento público das atividades universitárias e à gratuidade. Em contrapartida, o tipo ideal neoliberal é de uma universidade voltada ao individual e à promoção da realização pessoal, que se coaduna com o perfil mercadológico e centra-se na transferência de tecnologia, na prestação de serviços e na gestão que dá foco à eficiência e ao autofinanciamento. Ancorando-se em Didriksson (2012, p.62), Morosini (2014, p.388-389) informa que na América Latina os contextos emergentes são caracterizados por:

> Sistema de educação superior complexo, heterogêneo, segmentado socialmente; Sistema de Educação Superior em expansão e interiorizado; Macro Universidades; Multicampos de estruturas diferenciadas; Institutos Tecnológicos Fundamental, Médio, Médio Superior e Superior; Concentração da Empresa Privada no acesso social e no número de instituições; Investigação com multiplicidade de laboratórios e institutos de ciência que abarcam todas as áreas de pensamento humano e suas fronteiras; Massificação da demanda social por educação superior e uma forte presença da internacionalização.

No caso do Brasil, são cabíveis muitas das especificidades acima indicadas. No entanto, na educação superior, outras podem ser acrescentadas: expansão acelerada, surgimento de políticas de diversificação, fusões entre grandes grupos, inclusive nacionais e internacionais, privatizações, busca pela inovação como diferencial no mercado, entre outras. Assim, há um novo cenário da educação superior que se assenta em um sistema educacional que não sustenta mais aquele modelo histórico, tradicional e estático em que se viveu desde o século XIX. Prova disso são as novas organizações acadêmicas, novas configurações de currículo, novos perfis docentes (cada vez mais jovens), novos discentes (cada vez mais tecnológicos) e novas exigências da sociedade, do mercado e da globalização da educação superior.

Como afirmado antes, para Morosini (2014), a noção de qualidade da educação superior está associada ao conceito de sociedade do conhecimento, que possui tensões entre posturas transnacionais e posturas regionais e locais. Assim, qualidade da educação superior é um

> [...] conceito ambíguo, voltado à formação de recursos humanos de alto nível em instituições universitárias, tendo como ponto comum de diálogo, entre os diferentes campos do conhecimento, a certeza de que o sólido edifício intelectual revela uma variedade e diversidade de abordagens e diferenças fundamentais na interpretação do que seria a alma da Torre de Babel (NEAVE, 2006, p. 14 *apud* MOROSINI, 2014, p.388).

Essa concepção de sociedade do conhecimento com suas tensões entre posturas transnacionais e posturas regionais e locais apresenta o seguinte desdobramento: as posturas transnacionais voltam-se à proteção das minorias e das empresas transnacionais; estas são denominadas como sociedades contraditórias do conhecimento. As posturas regionais e locais voltam-se a proporcionar uma melhor qualidade de vida à sua própria população.

> Este tipo de sociedade é denominado de "Smart Knowledge Society" - Sociedade Inteligente do Conhecimento - onde o padrão de mudança tem sido entendido e posto em prática. As mudanças institucionais abrem amplos caminhos para o desenvolvimento ilimitado das pessoas e das informações, bem como para a reconstrução das organizações sociais na direção da produção e utilização do conhecimento pela massa. Em uma democracia, o poder público está voltado ao interesse da sociedade como um todo. O mercado produz sem perda para a sociedade como um todo. Ações estão em sintonia com os valores e um processo político aberto acompanha o ajuste entre os resultados, valores e ações (UNITED NATIONS, 2005, p. 46 *apud* MOROSINI, 2014, p. 389).

Observa-se que é também, senão principalmente, sobre essas concepções que a educação superior brasileira vem se desenvolvendo. Trata-se de contextos emergentes localizados entre o modelo de universidade tradicional e neoliberal[3] que se materializam a partir da edificação de um estado de conhecimento internacional, que viabiliza e identifica a noção de qualidade na educação superior em três tipos, consoante o tipo ideal weberiano[4]: a qualidade isomórfica, a qualidade da especificidade e a qualidade da equidade (MOROSIN, 2014). Optei por resumi-los no Quadro 1 para facilitar uma leitura comparativa de suas formulações:

Quadro 1 – Tipos de qualidade: Isomórfica, da Especificidade e da Equidade.

Três tipos de qualidade	**Caracterização**
	Pode ser sintetizada como a qualidade de modelo único. Harvey (2014) propunha cinco tipos de qualidade (excelência, perfeição, atendimento a objetivo, valor financeiro e transformação) analisados segundo os diversos padrões existentes, a saber: padrão acadêmico, padrão de competência, padrão

[3] Conforme Morosini (2014).

[4] Idem, 2014.

Qualidade Isomórfica	organizacional e padrão de serviços. A qualidade isomórfica é a voz mais forte em processos avaliativos. Em tempos de modernização e racionalidade, a comparação e a busca de standards se consolidam. Uma das agências fundamentadoras dessa concepção é o World Bank (2008, 2013), que busca uma relação direta entre formação acadêmica e empregabilidade com foco num profissional competitivo. Esta concepção tem por suporte um processo de internacionalização voltado à transnacionalização e a educação como mercadoria orientada por organismos multilaterais, como a OMC, WB, UNESCO, OCDE, entre outros. Esta corrente dá prioridade a projetos e programas que podem trazer desenvolvimento e inovação pelo/a: aumento da diversificação institucional na educação superior, fortalecimento e desenvolvimento de capacidade da pesquisa científica e tecnológica, melhoria da qualidade e relevância do ensino superior; maior promoção de mecanismos de capital para ajudar os alunos menos favorecidos; estabelecimento de sistemas sustentáveis de financiamento para incentivar a capacidade de resposta e flexibilidade, reforço das capacidades de gestão, e reforço e expansão da capacidade das TICs para reduzir o fosso digital. Em síntese, a qualidade da educação superior isomórfica se consolida no decorrer do século apresentando um aprimoramento de estratégias que nos leva a refletir sobre o predomínio do processo avaliativo como um fim e não como um meio para atingir a qualidade (BRANDENBURG; WIT, 2011).
Qualidade da especificidade	É um segundo tipo de qualidade que pode ser sintetizada como a presença de indicadores standardizados paralelos à preservação do especifico. Esta concepção reflete a realidade da União Europeia, pela necessidade de preservar os estados-membros, respeitando suas características e integrando os países pela suas diferenças. Assim, aceita-se a ideia de que não há um único padrão de qualidade da educação superior, mas que a base é o princípio de qualidade de melhor adaptação para aquele país. A avaliação tem como fundamento a crença nos mecanismos avaliativos de cada país e no reconhecimento do(s) órgão(s) que realiza(m) a avaliação. Em termos de tipo ideal, não é mais identificada a separação nítida entre os tipos de qualidade isomórfica, da especificidade e da equidade. Há uma tendência de permanecer, embora com força menor, a

	concepção da qualidade isomórfica e da qualidade da equidade. A tensão maior se aloca entre esses dois conceitos, porque representam visões diferenciadas de sistema educativo e de sociedade. A qualidade da especificidade perde sua força como conceito.
Qualidade da equidade	A qualidade da educação superior na perspectiva da equidade está centrada na concepção de tratamento diferenciado para quem é diferenciado**.** Ela reflete concepções presentes em regiões com larga diferença entre os estratos sociais, como o caso do Brasil e da América Latina. Postula-se que a qualidade está para além da simples padronização de indicadores, abarcando estudos qualitativos e quantitativos refletores da complexidade do local. A concepção de qualidade como equidade se volta prioritariamente à educação básica, detalhando índices quantitativos para a universalização deste nível educacional e ao fracasso e abandono escolar. Equidade, na área da educação, significa que circunstâncias pessoais ou sociais como o gênero, a origem étnica ou o meio familiar, não representam nenhum obstáculo para a realização do potencial educacional (equidade) e que todos os indivíduos atinjam pelo menos um nível básico de formação (inclusão) (OCDE, 2012, p. 2). Mas a equidade não é um conceito unívoco. Para alguns autores ela vem associada à ideia de igualdade. "Representa a igualdade entre os indivíduos em algum atributo. E a capacidade de uma pessoa se define como as distintas combinações de funções que esta pode chegar a alcançar" (FORMICHELLA, 2014, p. 7). A igualdade que nos leva à equidade é a igualdade de resultados. Esta concepção identifica um compromisso do Estado e das IES com os indivíduos para que ao término de sua formação tenham igualdade de atributos. Trata-se que sejam estabelecidas as condições e comprometidos os recursos materiais e não materiais (MORDUCHOWICZ, 2004). O sistema educacional estará sendo equitativo quando os resultados da educação e da formação do alunado não dependerem de fatores geradores de "características iniciais" e quando o tratamento em relação à aprendizagem corresponder às necessidades específicas de cada um (FELICETTI; MOROSINI, 2009). Isto quer dizer que a equidade na educação superior não se restringe ao acesso e nem mesmo à permanência no sistema para atingir o sucesso, que

	corresponde à conclusão de um determinado nível de estudo. A avaliação da equidade não se restringe ao número de anos que um indivíduo cursou, mas se amplia para o exame das estratégias e do suporte ofertados para que o indivíduo consiga sucesso na vida pessoal, estudantil e profissional. A equidade se relaciona com conclusão de um determinado nível em igualdade a outros sujeitos.

Fonte: Morosini (2014, p.389-397).

Diante dos desafios da educação superior postos no atual contexto, em função da globalização, percebe-se que dentre os três tipos de qualidade da educação superior – isomórfica, da especificidade e da equidade – há predominância da qualidade isomórfica[5]. Este tipo de qualidade compõe-se por um movimento que cada vez mais se fortalece pelo desenvolvimento dos processos da internacionalização transnacional, que precisa de *standards* comuns para viabilizar a mobilidade entre países e blocos (MOROSINI, 2014).

No que diz respeito à qualidade da equidade, a mesma ainda,

> [...] é muito frágil, pois é oriunda de um grupo não dominante que, no desenrolar da primeira década deste século, vem adquirindo força, embora o modelo isomórfico ainda seja o dominante. A qualidade da equidade avalia não só a entrada e a manutenção no sistema de educação superior (acesso e permanência), mas os atributos de igualdade de formação e, numa perspectiva mais ampliada, a equidade externa, que implica a posse da igualdade na sociedade e no mercado de trabalho. Mantém-se o predomínio da internacionalização isomórfica, mas verifica-se também a influência da internacionalização numa perspectiva de solidariedade (MOROSINI, 2014, p.399).

Morosini (2014) ao refletir sobre os caminhos a serem adotados na construção da qualidade da educação superior informa que o futuro tende a apontar a manutenção da complexidade da

[5] Ibidem.

qualidade da educação superior com tensões e lutas simbólicas na busca do domínio do campo científico nos contextos emergentes. "A certeza que temos é que qualidade é um construto imbricado ao contexto das sociedades e consequentemente aos paradigmas de interpretação da sociedade e do papel da educação superior na construção de uma sociedade" (MOROSINI, 2014, p.399).

1.3 Qualidade da educação superior e internacionalização

No final do século XX e início do século XXI o fenômeno da globalização chamou a atenção do mundo principalmente porque a ideia de interdependência entre pessoas, países, organizações e instituições passou a dominar discursos e práticas como nunca antes visto. Nesse percurso histórico, o conceito de globalização evoluiu, ultrapassando a mera condição econômica e indo além, para as diversas esferas da vida e produção humanas. As implicações desse fenômeno são muitas, principalmente na educação superior e, por isso, antes de discutir a qualidade da educação superior e a internacionalização, trago as visões de dois autores importantes pelas pesquisas que têm realizado sobre o tema em destaque: Boaventura de Sousa Santos, sociólogo português e Saskia Sassen, socióloga holandesa. A intenção deste texto é contribuir à resposta da pergunta que venho tentando desde o início responder: *de que qualidade devo falar e perceber?*

Boaventura de Sousa Santos em algumas de suas obras publicadas (2005, 2014), revela que a globalização apresenta uma face nefasta, principalmente sob o ponto de vista de que as epistemologias produzidas pelos países hegemônicos do norte, embora importantes, dominam a universidade e os povos do sul, havendo uma forte influência epistemológica norte-sul e que não é capaz de apresentar todas as respostas às demandas e desafios do mundo contemporâneo. Por isso, entende que é preciso uma "ecologia de saberes", não monolítica, que seja capaz de integrar as diferentes epistemologias, inclusive a dos ausentes, para um

mundo melhor. Para Santos (2005) os efeitos negativos da globalização devem receber respostas contra hegemônicas a partir de projetos locais, que reajam ao global, numa perspectiva emancipadora. Ainda, entende que o Estado e suas instituições, em muitos países, estão a serviço do mercado, inclusive o Direito, por meio da lei, e a própria educação, que se encontra a serviço do consumo.

Sassen (2010) em *Por uma sociologia da globalização* procura explicar a compreensão do fenômeno da globalização e sua complexidade, informando que para considerar a globalização de um ponto de vista crítico é fundamental considerar o papel de esferas nacionais na formação do sistema global. Para Sassen (2010), as cidades globais são a melhor evidência de que as escalas não possuem mais hierarquias rígidas pelo fato de que têm condições locais para o funcionamento de instituições de atuação e alcance global, a exemplo dos mercados de capitais. A autora entende que o modelo das hierarquias escalares implodiu e isso pode se constituir em um grande entrave analítico nas pesquisas sobre globalização. Assim, a mundialização edificou novos escalonamentos superpostos, de modo que falar em subnacional ou supranacional, de forma isolada, não tem mais sentido. Tal afirmação é evidenciada pela ausência de uma postura mais crítica que seja capaz de historicizar a escala do nacional. Essa ausência é refletora de percepções rígidas desta dimensão, que impede uma compreensão adequada deste processo global nas discussões elaboradas atualmente pela área disciplinar.

A mesma autora (2010) traz uma importante contribuição quando discute o "lugar" do Estado nesse cenário. Questiona o papel passivo que o Estado assumiu na nova ordem mundial. Para ela, o Estado-Nação assume um lugar estratégico na globalização e isso faz com que seja fundamental uma sociologia da globalização que ultrapasse a visão analítica usual, a que "enxerga" apenas o enfraquecimento deste Estado frente às dinâmicas globais. Para Sassen (2010), o "lugar" do Estado é fundamental, pois a ele cabe

regulamentar e desregulamentar processos e prerrogativas e isso conduz a um reposicionamento do Estado no campo de poder e a novas reconfigurações de sua atuação. A autora faz referência a uma geografia do poder informando que a força dos Estados não é homogênea, tanto que a orientação e a definição destas regulamentações e desregulamentações está restrita aos mais poderosos. Alerta a autora que em consequência disso deixa de existir o dualismo entre Estado e Mercado, posto que as exigências do mercado são incorporadas pela institucionalidade estatal. Tem-se, assim, "a formação de uma nova ordem institucional privada ligada a economia global" (SASSEN, 2010, p. 32).

Para a autora, essa dinâmica econômica tem ocorrido nas cidades globais, que são considerados espaços estratégicos para a reprodução da economia global. Assim, a globalização exige uma materialidade, que está sediada nesses espaços nacionais específicos. Isso denota que a reprodução do capitalismo global é complexa e se reflete em demandas materiais e locais dentro de uma "geografia estratégica" que materializa as cidades globais, as quais descortinam tanto o processo de desnacionalização quanto o enraizamento local e material da globalização, retornando ao seu argumento de que a globalização realiza uma ruptura com a usual hierarquia de escala.

A leitura em ambos autores revela um consenso: a questão do papel do Estado na educação superior. Como já apontei em item anterior, concordo com a ideia da importância do Estado na manutenção da educação superior como bem público, posto que a educação consiste em direito do cidadão e dever do Estado. A ideia desse debate é que, "se a educação superior for um bem privado, aqueles que usufruem dela devem pagar. Se a educação superior for um bem público, a sociedade tem o dever de dar apoio" (ALTBACH, 2009 *apud* ESCRIGAS, *et al*, 2009, p.8).

As pessoas que têm acesso à educação superior, tanto pública quanto privada não

> [...] apenas obtêm um retorno pessoal como também podem e devem ter consciência de como contribuir ou não para o bem comum através de sua prática profissional, de suas decisões e atitudes." Diante disso, deveríamos nos preocupar com o "tipo de educação que recebem aqueles que têm acesso à ES, e que intercâmbios e retornos eles estabelecem com a sociedade (ESCRIGAS, 2009, p.9).

Essa visão, no entanto, não é unânime nem significativamente consensual, em função de que há o predomínio, no mundo, da visão isomórfica da educação, promovida com a pressão de organismos multilaterais e do mercado para a construção de uma sociedade do conhecimento.

> [...] o Banco Mundial lançou uma nova estratégia: "A Construção de Sociedades de Conhecimento: Novos Desafios para a Educação de 3º Grau". Ela reforça que a educação de 3º grau contribui para construir a capacidade de um país para que ele participe de uma crescente economia mundial com base no conhecimento. O Fórum Global da UNESCO sobre Garantia Internacional de Qualidade, [...] ocorreu em Paris em outubro de 2002. O Fórum Global foi concebido como resposta aos desafios e dilemas éticos que a ES enfrenta em uma era de globalização. A meta do Fórum era a de estabelecer uma plataforma para a troca entre diferentes parceiros e dar início a um debate sobre os aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais subjacentes à globalização e à ES. O Fórum terminou com o apoio unânime ao plano de ação que foi proposto. Os participantes concordavam que havia a necessidade de construir pontes entre educação e comércio nos serviços de ES. Eles também concordavam que a UNESCO, a OMC e a OECD poderiam agir como organizações complementares organizando um fórum conjunto sobre aspectos culturais e comerciais na ES (UVALIC-TRUMBIC, 2009, p. 173).

É em nome da construção dessa sociedade do conhecimento que se enreda a supercomplexidade[6] da educação superior, como

[6] Termo empregado por Morosini no trabalho: *Higher education in times of supercomplexity*. Disponível em:<http://www.pucrs.br/edipucrs/inovacao.pdf> . Acesso em 03 mar. 2016.

afirmado por Morosini (2009) ao citar Readings (2003) e Delanty (2001), no sentido de que se fala em um conhecimento não mais metafísico e abstrato, na superação das tradições acadêmicas, na concepção de universidade para além das funções de ensino e pesquisa, na desreferencialização e na construção do conhecimento fora da instituição universitária.

Para Escrigas *et al* (2009, p. 8) há uma sociedade emergente do conhecimento posto que o sistema de educação superior está "hiperespecializado e altamente fragmentado, com grande valor social sendo dado ao conhecimento, o qual pode ser transferido para o setor produtivo, independentemente de ser gerado por ensino ou pesquisa". Nesse contexto, é inegável que as aplicações e o consumo da tecnociência tornaram a vida mais fácil e geraram dinamicidade e celeridade a várias instâncias da vida. Sendo assim, há uma nítida sensação de bem-estar e de prosperidade nessa sociedade hipertécnica, que é contraditória e incapaz de prover condições decentes para toda a vida no planeta, com iguais oportunidades para todos.

> Uma sociedade embasada em um modelo de produção centrado em conhecimento e tecnologia, e que empurra o conhecimento humano, social, ético e filosófico para segundo plano devido a sua falta de valor de troca, pode ser uma sociedade com um sistema de produção com base no conhecimento, mas não pode ser chamada de uma sociedade de conhecimento (ESCRIGAS, 2009, p.8).

Assim, sociedade *do* conhecimento e sociedade *com base no* conhecimento são coisas diferentes, se bem que Morosini (2014, p.388-389) informa que

> [...] a concepção de Sociedade do Conhecimento mantém tensões já existentes entre posturas transnacionais e posturas regionais locais. Aquelas que estão voltadas à proteção de benefícios a minorias e a empresas transnacionais em detrimento da população como um todo, classificadas como sociedade

> contraditória do conhecimento. Há também a sociedade nominal do conhecimento (p. 46), na qual a consecução decorre mais por acidente do que por planejamento, e ainda outros tipos de Sociedade do Conhecimento, aquelas voltadas a propiciar uma melhor qualidade de vida à população de forma geral. Este tipo de sociedade é denominado de "Smart Knowledge Society" - Sociedade Inteligente do Conhecimento - onde o padrão de mudança tem sido entendido e posto em prática.

O fato é que, em meio a essas diferentes concepções, a educação superior e as IES vêm se expandindo e essas mudanças implicam na abertura de múltiplas possibilidades para o desenvolvimento de pessoas e instituições no sentido da produção e utilização do conhecimento pelas massas. De acordo com *Global University Network* - GUNI (2013) há contradições, geradoras de tensões, que conduzem à assunção de uma identidade para a educação superior na sociedade.

> Instituições reativas[7] *versus* instituições proativas e antecipadoras; lucratividade *versus* valor social do conhecimento; economia do conhecimento *versus* sociedade do conhecimento; bens públicos *versus* bens privados, e relevância *versus* competição e competitividade (GUNI, 2013 *apud* MOROSINI, 2014, p.389).

Essa supercomplexidade, marcada por esses contextos emergentes (Morosini, 2014) e que se situam entre o modelo de universidade tradicional e neoliberal materializa-se a partir da edificação de um estado de conhecimento internacional em que, como dito inicialmente, é marcado pela qualidade isomórfica, que necessita de *standards* comuns para se movimentar em países e blocos.

[7] Em uma época de rápida mudança, um importante desafio para as universidades é antever as demandas da sociedade. As IES podem ajudar a criar o futuro, prevendo acontecimentos e dando-lhes significação. Dessa forma, elas podem direcionar suas análises críticas para futuros cenários e para a formulação de propostas alternativas (GUNI, 2009, p.8).

A necessidade desses *standards* comuns aliada ao surgimento das tecnologias da informação e comunicação, às demandas crescentes pela educação superior, à carência do financiamento público e à perspectiva da tendência global de tratar a educação superior como mercadoria, tem se constituído em fator central para mudanças na educação superior. A resposta a esse cenário encontra guarida na internacionalização da educação superior. Como exemplo dessa afirmação, saliento que a criação de novas tecnologias de comunicação e informação possibilitou uma revolução na educação a distância em que universidades dos mais distantes pontos do mundo transferem para outros pontos suas aulas e atividades instantaneamente. Isso tem proporcionado novos tipos de parcerias entre IES e criado novos desafios aos países no que diz respeito à regulação e às políticas educacionais nacionais, em especial no que diz respeito à garantia da qualidade. Em um contexto global (além-fronteiras) o reconhecimento e o registro são fundamentais para garantir a legitimidade da instituição e a qualidade da educação oferecida mas, em muitos países, não existem sistemas reguladores locais para registrar fornecedores de outros países. Nesse contexto, as novas demandas por educação superior além-fronteiras bem como a necessidade das sociedades se protegerem contra fraudes acadêmicas vêm dando fôlego à acreditação como instrumento de garantia de qualidade. A acreditação, por sua vez, se dá pelo credenciamento, que consiste num método utilizando para a garantia externa da qualidade e assegura um nível específico de qualidade em consonância com a missão e objetivos da instituição, as expectativas das mantenedoras, alunos e empregadores tendo como objetivos o controle da qualidade (padrões mínimos) em educação superior, credibilidade e transparência, incremento de qualidade; e facilitação da mobilidade dos estudantes. É comissionado por uma agência reconhecida e estimulada pelas mantenedoras para garantir o valor do dinheiro, ou, em outros

termos, credibilidade por meio de evidências de resultados (SANYAL, *et al*, 2009).

Diante disso, na economia global, o credenciamento se torna fundamental para o reconhecimento mútuo de credenciais, as quais, como dito, permitem a mobilidade institucional internacional entre estudantes e isso é importante para o desenvolvimento e internacionalização da educação superior e sua garantia de qualidade.

Sanyal e Martin (2009) alertam para o fato de que existem questões centrais, ainda pendentes de resolução, e que tangem ao credenciamento no processo de internacionalização. Uma delas diz respeito ao conceito de qualidade porque, para diferentes mantenedoras, qualidade significa coisas diferentes. Mesmo que a intenção dessas mantenedoras seja pela medição da qualidade, há muitas formas e agências com metodologias diferentes de aferição da mesma, o que se constitui em um problema. Há, ainda, outros problemas:

> Os dados sobre o rendimento dos estudantes são muitas vezes difíceis de conseguir. O componente de auto avaliação do processo de credenciamento pode ser tendencioso e pouco crítico. A escolha de "pares" para atuarem como revisores externos pode ser influenciada pelas instituições a serem credenciadas. Os procedimentos de credenciamento ainda não conseguiram controlar a corrupção na ES comercial. A credibilidade das agências de credenciamento é outra importante questão em jogo. "Algumas agências que dizem que certificam são elas próprias falsas (SANYAL E MARTIN, 2009, p.159).

Nesses contextos emergentes, observa-se que o credenciamento é utilizado para aferir um dado conceito de qualidade, e serve para materializar necessidades de grupos competitivos, bem para controlar uma importante instituição existente há séculos, que é a universidade. Diante disso, algumas questões são decisivas: Para quê credenciamento? Para que tipo de qualidade? Com que critérios? Estas perguntas são orientadoras

para o debate, mas como já dizia Lee Harvey (2006) o credenciamento não é nem neutro nem benigno; não é apolítico. "Ao contrário, o caminho do credenciamento é altamente político e se trata fundamentalmente de troca de poder, mas uma troca escondida por trás de uma nova ideologia de administração pública disfarçada de demanda consumista e conformismo europeu" (SANYAL e MARTIN, 2009, p.159). Enfim, as implicações dos conceitos de credenciamento e dos métodos adotados nesse campo não são isentos e podem assumir implicações não apenas em nível econômico ou financeiro, mas fundamentalmente na vida cultural e política das instituições e nações.

Retornarei essas questões no Capítulo 2, quando problematizo a questão do ranqueamento e a valorização da nota em cursos e instituições na avaliação ao longo da história da educação superior no Brasil, desde a criação do Relatório Atcon ao Geres, passando pelo ENC – Exame Nacional de Cursos (Era FHC) até o Enade, instituído no Sinaes.

2

A qualidade e o sistema nacional de avaliação da educação superior brasileira - Sinaes

Iniciei esta pesquisa informando que o conceito de qualidade é polissêmico e, por isso, seu estudo consiste em tarefa complexa. Mais difícil ainda, é estudar esse conceito relacionando-o a um sistema educativo. A dificuldade, nesse caso, não só decorre da natureza conceitual de ambos os termos, mas dos seus fins e objetivos.

Como apresentei no Capítulo 1, o conceito de qualidade em educação superior é dependente da visão de que educação superior se pretende: emancipatória ou mercadológica. Os fins a que se destina implicam em uma variedade de qualidades e, por isso, diante do exercício de reflexão sobre o termo qualidade, é conveniente resgatar a pergunta formulada por Green (1994): "Qualidade do quê?" acrescida de outras duas perguntas, "Qualidade para quem?" e "Qualidade para quê?"

Estas perguntas são decisivas porque orientam as reflexões sobre a noção de sistema educativo em que incidem os diferentes conceitos de qualidade estudados no capítulo anterior.

O estudo na noção de sistema é importante porque o objetivo desta pesquisa é entender como se apresenta a qualidade da Educação Superior em Cursos de Licenciatura em Pedagogia no Brasil, em 2014, decorridos dez anos de implementação do Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e considerando a tendência às orientações de mercado, portanto a

uma concepção de qualidade e a uma avaliação da qualidade fragmentada e de cunho quantitativo e economicista.

Daí nascem duas importantes questões de pesquisa: *se o conceito de qualidade da educação superior construído no/pelo Sinaes orientou-se pela lógica de mercado, teria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes também se constituído nessa perspectiva? Quais as principais implicações da construção de uma qualidade mercantilista num sistema educativo que deveria primar por uma educação pautada no bem comum?*

Tendo em vista que estas perguntas são centrais a este Capítulo, em primeiro lugar discuto o conceito de sistema educativo interpretando Dermeval Saviani pelo fato de que em muito contribuiu, na literatura brasileira, para desfazer imprecisões e confusões que têm marcado o uso do termo "sistema" no campo educacional. Após, discuto sobre a avaliação da educação superior no Brasil e, por último, sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Todas essas discussões, como não poderia deixar de ser, foram permeadas pelo conflituoso debate entre a noção de qualidade em sua face emancipadora, portanto voltada ao bem comum, em contradição à mercantilista ou economicista.

2.1 Concepção de sistema educativo

Saviani (2008, 2009, 2010) escreveu, a partir de um conjunto de trabalhos[1] de sua autoria, um texto referência[2] sobre "sistema", com o objetivo de oferecer subsídios aos eventos preparatórios para a realização da Conferência Nacional de

[1] Os textos foram: O livro: "Educação brasileira: estrutura e sistema" (SAVIANI, 2008), o artigo "Estruturalismo e educação brasileira" (SAVIANI, 2008) e o artigo "Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação" (SAVIANI, 2008).

[2] Sistema de Educação: Subsídios para a Conferência Nacional de Educação (2009). Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf>. Acesso em: 03 Mai. 2016.

Educação de 2010. Este trabalho coincidiu com o final da vigência do Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2011) e trouxe importantes subsídios para o PNE (2014-2024), em vigor, aprovado pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Este Plano trouxe uma melhor aproximação da ideia de sistema, tal como proposta por Saviani, se bem que a referida lei apresente diversas inapropriações, usos pleonásticos e redundantes sobre o termo, fato que tem se repetido mais amplamente na legislação, desde antes à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) até os dias atuais.

Há, conforme alerta Saviani, uma confusão sobre este termo, que se alastra para pensamentos, ideias, documentos e legislação, o que o torna polissêmico e ambíguo. O emprego do termo "sistema" aqui sustentado é, portanto, o construído por Saviani (2008), pois o mesmo orienta-se por uma perspectiva dialética que atende à concepção de sistema educativo no sentido de sua capacidade de promover o desenvolvimento da educação superior brasileira com vistas à qualidade emancipatória.

Para Saviani (2009) "sistema" não é um dado natural, mas sim, um produto da ação humana. Ao existir, o homem transforma o meio, na maior parte das vezes, de modo irrefletido e espontâneo. Quando este mesmo homem é levado a refletir por ocasião de desafios e problemas, ele passa a questionar a realidade, problematizando-a, de forma a encontrar a solução adequada. Em decorrência desse exercício mental reflexivo, o homem passa a substituir a espontaneidade irrefletida pelo pensamento intencional, sistematizado e consciente. Para Saviani (2009), portanto, a condição da atividade sistematizadora é a consciência refletida. É essa consciência que conduz ao agir sistematizado, que tem como características a consciência da situação, os problemas, a reflexão sobre estes problemas, a formulação de objetivos, a organização de meios para atingir tais objetivos, a intervenção na

situação e a manutenção do movimento dialético ação-reflexão-ação.

Esse movimento, na acepção de Saviani (2009), pressupõe a consciência da intencionalidade, da consecução de um objetivo, da concretização de um projeto. No entanto, apenas esse movimento intencional não é suficiente para a definição de sistematização, que implica em uma gama de elementos que precisam ser organizados. Portanto, "sistematizar é, [...] dar, intencionalmente, unidade à multiplicidade. E o resultado obtido, eis o que se chama sistema" (SAVIANI, 2009, p.3). O sistema é, então, produzido pelo homem com elementos não produzidos por este homem, mas a ele oferecidos. Reunidos, esses elementos não perdem suas especificidades e o que garante sua unidade é a coerência existente entre eles. No conjunto, esses elementos, além de manterem uma coerência interna, precisam manter uma relação de coerência também com as situações objetivas externas, tendo em vista os objetivos a serem alcançados pelo sistema. Assim, são características de um sistema "a Intencionalidade; a Unidade; a Variedade; a Coerência interna e a Coerência externa" (SAVIANI, 2009, p. 3).

Para o autor, esta noção de sistema apresenta uma estrutura dialética porque

> intencionalidade implica os pares antitéticos sujeito-objeto (o objeto é sempre algo lançado diante de um sujeito) e consciência-situação (toda consciência é consciência de alguma coisa); a unidade se contrapõe à variedade, mas também se compõe com ela para formar o conjunto; e a coerência interna, por sua vez, só pode se sustentar desde que articulada com a coerência externa, pois, em caso contrário, será mera abstração (SAVIANI, 2009, p.3).

Diante do exposto, Saviani (2009, p.3) formula a noção de sistema que adoto neste trabalho: "Sistema é a unidade de vários

elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante."

O estudo de um sistema educativo pressupõe, antes, o conhecimento sobre a ideia de educação como fenômeno. Para Saviani (2009, p.7), "a educação [...] se apresenta como uma comunicação entre pessoas livres em graus diferentes de maturação humana, numa situação histórica determinada; e o sentido dessa comunicação, a sua finalidade é o próprio homem, quer dizer, sua promoção." Este fenômeno ocorre de suas formas: assistemática, ao nível da consciência irrefletida, e a educação com um objeto explícito, reflexiva, intencional, denominada sistematizada. Assim, o homem é capaz de educar de modo sistematizado quando tem consciência da situação (estrutura) educacional, capta os seus problemas, efetua reflexões sobre eles, formula-os em termos de objetivos, organiza meios para alcançar tais objetivos, cria um processo concreto que os realiza e mantém ininterrupto o movimento dialético ação-reflexão-ação Sendo assim, o "sistema educacional" é resultado da educação sistematizada e isso implica que não pode haver "sistema educacional" sem educação sistematizada, embora seja possível esta sem aquele (SAVIANI, 2009).

Esse sistema educacional, que implica em uma intencionalidade, deverá ser um resultado intencional de uma práxis também intencional. Em outros termos, como as práxis intencionais individuais remetem a produtos inintencionais, é preciso convergi-las entre si, de modo a gerarem produtos intencionais. Só assim se tem a edificação de um sistema educacional. Para Saviani (2009), o "sistema educacional" deverá ser o resultado de uma atividade intencional comum, coletiva e, para passar da esfera inintencional à intencional faz-se importante o surgimento de uma teoria capaz de sustentar as coerências do sistema.

> Em suma, para se ter um "sistema educacional" – que evidentemente deverá preencher os três requisitos mencionados, a saber: intencionalidade (sujeito-objeto), conjunto (unidade-variedade), coerência (interna-externa) – é preciso acrescentar às condições impostas à atividade sistematizadora (educação sistematizada), esta outra exigência: a formulação de uma teoria educacional. Reduzindo-se os requisitos da educação sistematizada a dois pontos fundamentais pode-se, enfim, determinar as condições básicas para a construção de um "sistema educacional" numa situação histórico-geográfica determinada; são elas: a) Consciência dos problemas da situação; b) Conhecimento da realidade (as estruturas); c) Formulação de uma pedagogia (SAVIANI, 2009, p.9)

Portanto, ainda com Saviani (2009) entendemos que ter a consciência dos problemas é fundamental para se passar da atividade assistemática à sistematização. No entanto, uma vez captados os problemas, soluções serão exigidas. Assim, a formulação de uma teoria educacional (Pedagogia) integrará os problemas e conhecimentos na integralidade da práxis histórica na qual receberão o seu significado humano. A teoria referida deverá, assim, indicar os objetivos e meios que tornem possível a atividade comum intencional.

Também alerta o autor para os obstáculos à construção do Sistema Nacional de Educação no Brasil como sendo das seguintes ordens: econômica, política, filosófico-ideológica e legal. Do ponto de vista econômico, Saviani (2009) constrói uma trajetória histórica desde os jesuítas no Brasil, quando o rei enviava verbas apenas para a manutenção e a vestimenta dos religiosos. De lá para cá, demonstra que, do ponto de vista econômico, o investimento na educação brasileira sempre se constituiu num campo de lutas e "diante dessa reiterada resistência da União em assumir as responsabilidades financeiras na manutenção do ensino no país, como instituir o sistema nacional de educação?". Dessa forma, "o sistema nacional de ensino não se implantou e o país foi

acumulando um grande déficit histórico em matéria de educação" (SAVIANI, 2009, p. 17-18).

As ponderações de Saviani sobre a importância do financiamento público da educação pública brasileira, materializado nas metas do PNE, é condição *sine qua non* à manutenção do próprio sistema educativo. "Podemos dizer que a formulação do plano nacional de educação se põe como uma exigência para que o sistema nacional de educação mantenha permanentemente suas características próprias. [...] Ora, se "sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante" (SAVIANI, 2008, p.80), as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Assim, "há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação" (SAVIANI, 2011, p.6). Em outros termos, sem PNE não há como existir um sistema educativo. Desse modo, é importante atuar de modo sistematizado no sistema educacional porque, do contrário, ele se distanciará dos objetivos humanos e caracterizar-se-á como estrutura (resultado coletivo não-intencional de práxis intencionais individuais).

Caracterizando-se o sistema como estrutura, corre-se o grande risco de, a partir das atividades irrefletidas e até mesmo da práxis individual, consagrar como válidas diferentes acepções de qualidade posto que, sem um sistema e nem mesmo um planejamento que oriente para uma perspectiva de qualidade, cada um, por si, na sua individualidade, e, portanto, fora da concepção de educação como bem público, construiria seu próprio conceito de qualidade.

> No contexto atual a luta se tornou mais complexa, pois o enfrentamento se dá diretamente com os grandes grupos empresariais que além de atuar no ensino tem ramificações nas forças dominantes da economia e também na própria esfera pública, seja junto aos governos, seja penetrando no interior das próprias redes de educação pública. Por isso, na conclusão do

> livro Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas, que lancei recentemente, registro que não será fácil seguir o caminho da defesa da educação pública de qualidade acessível a toda a população brasileira, pois a força do privado traduzida na ênfase nos mecanismos de mercado vem contaminando crescentemente a própria esfera pública (ANPED, 2014, sem página).

Talvez esta seja uma das principais razões da dificuldade em se construir um sistema educativo no Brasil, isto é, a ideia de sistema consagra uma intencionalidade e, se a intenção desse sistema for a construção de uma educação na perspectiva da qualidade emancipatória, muito provavelmente, no contexto dessa Sociedade do Conhecimento, as forças do privado reduzirão as chances da edificação de um sistema efetivo. Para estas forças, a qualidade desejada pode ser edificada a partir de, apenas, uma estrutura educacional, desde que seja fragmentada e voltada à qualidade economicista. No sentido privado não há, portanto, interesse em edificar um sistema educativo (e, sim, uma estrutura educativa).

Em relação à segunda resistência apontada por Saviani (2009), os obstáculos políticos têm sido os principais agentes responsáveis pelas descontinuidades nas políticas educativas; e isso interrompe a construção de um sistema e, também – e porque -, inibe a construção de uma visão de qualidade no interior desse sistema. Trato, com mais profundidade, o assunto da descontinuidade adiante, neste mesmo capítulo, quando discuto as políticas de avaliação da educação superior no Brasil.

Nesse aspecto, para Saviani, a descontinuidade se manifesta de várias formas. A mais visível delas, e que povoou toda a história da educação brasileira é a reforma educacional. Saviani (2009, p.19) descreve que as reformas educacionais assumem movimentos metafóricos denominados de pêndulo ou ziguezague. “O ziguezague indica o sentido tortuoso, sinuoso das variações e alterações sucessivas observadas nas reformas; o movimento

pendular mostra o vai-e-vem de dois temas que se alternam sequencialmente nas medidas reformadoras da estrutura educacional."

No PNE (2014-2024), se observadas algumas das metas relacionadas à educação superior, a exemplo da meta 12 entre outras, verifica-se a marca da descontinuidade nas políticas educacionais porque essa meta deveria ter sido atingida no final do PNE (2001-2011) na medida em que se pretendia "estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País". Esta meta, com redação similar, como dito, reaparece no PNE (2014-2024), na meta 12 (estratégia 12.2):

> ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior [...] considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais [...] uniformizando a expansão no território nacional.

A questão da interiorização e expansão da educação superior no Brasil constitui-se num dos grandes problemas do País e é dependente da continuidade das políticas educacionais até porque um sistema educacional que se diz justo e coerente tem o objetivo de minimizar as desigualdades de acesso à educação superior em instituições de qualidade. Portanto, é justo que se aprofunde mais este aspecto.

Assim, observa-se, no período que segue até o início dos anos dois mil, que a educação superior brasileira encontrava-se situada, preponderantemente, na faixa litorânea do Brasil. Esse cenário se constituiu em função do processo de colonização do país e do desenvolvimento[3] das capitais dos estados, como exemplo Florianópolis (UFSC), Porto Alegre (UFRGS), São Paulo (USP), Rio

[3] Nesse sentido, no que diz respeito "a esse padrão de desenvolvimento são necessárias medidas que resultem na sustentabilidade social, econômica e ambiental do meio rural.[...] o processo de litoralização é uma preocupação."

de Janeiro (UFRJ), entre outros. Nesse sentido, é notório que desde a criação da primeira[4] instituição de educação superior do Brasil, as instituições de educação superior (como Universidades, Centros Universitários, Faculdades, Escolas e Institutos de Educação Superior) foram aparecendo, em maior número, nas áreas litorâneas. Assim, as regiões do interior do País ficaram predestinadas ao esquecimento, em especial, por parte do Estado e das políticas públicas em educação superior, principalmente nos anos setenta e oitenta, quanto o "Estado era visto como um inimigo" (GOHN, 1997, p.286). "A relação dos movimentos com o Estado era vista em termos de antagonismo e oposição" (GOHN, 1997, p.286).

O outro lado desse esquecimento deu razão, principalmente, a iniciativas comunitárias e a um processo de interiorização da educação superior sem apoio Estatal, mas com financiamento público, isto é, se, por um lado, o Estado não se fazia presente em políticas e ações, por outro, pela via municipal, financiava iniciativas fundacionais comunitárias a partir de um arranjo jurídico exótico.

Dourado (2001), ao estudar a interiorização do ensino superior, disserta sobre a obscura relação entre os setores público e privado. Em seu estudo destaca que, em grande parte, as fundações municipais de ensino superior constituíram-se por meio de um arranjo jurídico voltado para viabilizar a expansão do setor privado por meio de contratos de prestação de serviços e, também, pela cobrança de mensalidades dos alunos. A ambiguidade jurídica destas instituições ditas municipais "constituem fortes evidências de que a adoção do regime fundacional foi o meio encontrado para garantir a expansão privada do ensino superior, sob os auspícios legais e o financiamento do poder público municipal" (DOURADO, 2001, p.184).

[4]A primeira Instituição de Educação Superior do Brasil foi fundada por Dom João VI em 1808.

A respeito desse esquecimento estatal, a figura e o gráfico a seguir ilustram a concentração das instituições de educação superior públicas nas regiões litorâneas do Brasil:

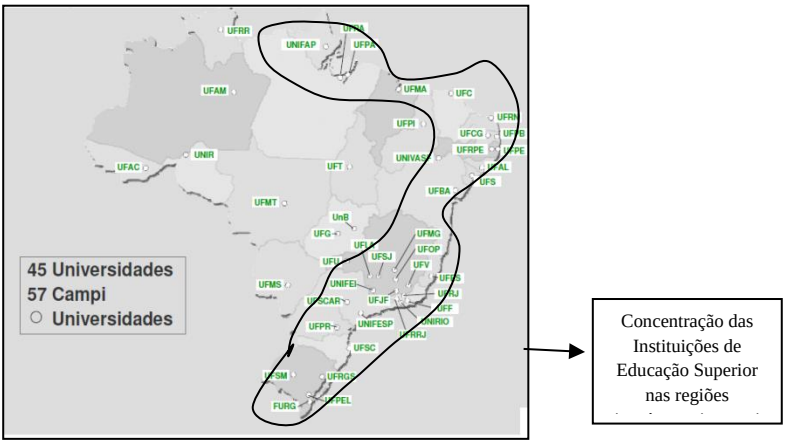


Figura 1 – Instituições públicas (federais) de educação superior criadas até o ano de 2002.

Fonte – Maculan, 2006.

Não bastasse o lugar ocupado pelos arranjos jurídicos que desvirtuaram o princípio constitucional da legalidade[5] em função do esquecimento operado pelo Estado, que deu força aos movimentos hegemônicos que servem (e serviram) aos interesses do capital local[6], as políticas públicas vigentes, até o final dos anos oitenta e início dos anos noventa, com o advento da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, tratavam a educação superior como algo sem autonomia intelectual e antidemocrático, a ser fiscalizada a partir de um movimento nacional hegemônico ditado por

[5]O princípio da legalidade consiste em que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei. Para a administração particular se pode fazer tudo o que a lei não prevê. Para a administração pública somente se pode fazer o que a lei prevê. É o rigor dos 'trilhos da lei'". (FERREIRA, 2016, p.48).

[6]Como, por exemplo, o fato de as fundações educacionais criadas cobrarem mensalidades e se comportarem como instituições particulares que, muitas vezes, serviam (ou ainda servem) às elites locais.

currículos mínimos, “grades” curriculares (verdadeiras camisas de força), cargas-horárias rígidas e projetos pedagógicos inflexíveis ditados pela tradição ou por supostos novos interesses de mercado.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o período de 1964 a 1974 caracterizou-se pela consolidação do autoritarismo, por meio de reformas institucionais, em especial na educação. Germano (1993) identifica que a política educacional da época desenvolveu-se a partir do controle político e ideológico e em relação direta entre a educação e o modo de produção capitalista, voltado ao acúmulo de capital e, consequentemente, descomprometido com o financiamento da educação pública.

Paralelamente, a Reforma Universitária, pela Lei nº 5.540/68, fixou organização do ensino superior e sua relação com o ensino médio. Essa Reforma decorreu de um processo constituído no final da década de quarenta com o objetivo de modernizar e democratizar o ensino superior do país. Absorveu a experiência do Estado e algumas expectativas dos estudantes, mas na implantação de um Estado de Segurança Nacional com base ditatorial buscou inviabilizar o projeto de universidade crítica e democrática (GERMANO, 1993).

Nesse sentido, no Brasil, o posicionamento de certos movimentos contra hegemônicos da época propunha que “não é possível, por outro lado, obscurecer no sentido de legitimar as políticas de educação [...] oriundas do Estado brasileiro, nem sempre condizentes com as necessidades básicas dos setores subalternos da população e a influência dessas políticas na formação e prática dos profissionais” (GALLEGUILOS; OLIVEIRA, 2001, p.83). Havia um movimento em mão contrária a toda essa política educacional e, por extensão, ao Estado no sentido de haver um comprometimento com mudanças nas condições de vida das populações mais necessitadas.

Seguindo-se a linha de pensamento proposta por Saviani (2009) no sentido da descontinuidade, verificam-se também, continuidades, **que implicam em qualidade.** Nesse sentido, no

PNE (2014-2024), se observadas algumas das metas relacionadas à educação superior, como a formação de mestres e doutores - meta 14[7], verifica-se a marca da continuidade nas políticas educacionais. No PNE (2001-2011) em relação a esta meta, pretendia-se "promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%, ou seja, acumulado em 10 (dez) anos, 50%.

A Tabela 1 contribui para esse entendimento:

Tabela 1 – Discentes em Cursos de Pós-Graduação no Brasil, nos anos 2001, 2011 e 2013.

Ano	Federal		Estadual		Privada		Totais
2001	61.342	48,5%	45.388	35,9%	19.593	15,5%	126.323
2011	135.541	55, 13%	67.744	27,6%	40.654	16,6%	243.939
2013	161.429	56,9%	76.241	26,9%	44.663	15,7%	282.333

Fonte: Dados extraídos da Plataforma Geocapes, atualizada até 20 de Maio de 2016. Disponível em: <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>. Acesso em: 22 Mai. 2016.

Observando-se a Tabela 1, percebe-se que, em 2001, havia 126.323 estudantes matriculados em cursos de pós-graduação no Brasil. Em 2011 (fim do PNE 2001-2011), este número evoluiu para 243.939, isto é, uma evolução de 93,10%, o que evidencia um caminho de atendimento da meta prevista em 2001 e, portanto, de consecução de qualidade.

A meta 13 do atual PNE, nessa temática, pretende "**elevar a qualidade da educação superior** e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores." (*grifo meu*).

[7] Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. Fonte: PNE, 2014-2024. Lei nº 13.005/14.

Observa-se que esta meta pretende a melhoria da qualificação do corpo docente em efetivo exercício nas IES que compõem o sistema de educação superior brasileiro, em especial, por meio da titulação em cursos de mestrado e doutorado.

> Trata-se de uma meta voltada, portanto, **para a elevação da qualidade da educação superior (ES) no País** e que está intimamente relacionada com as demais metas dedicadas a esse nível de ensino: a Meta 12, que visa à expansão das matrículas em cursos de graduação, e a Meta 14, relativa à expansão das matrículas na pós-graduação stricto sensu (BRASIL, INEP, PNE, 2015, p. 225).

Observa-se, na meta 13, que o percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior é de 75%. No ano de 2013, esse percentual era de 71,8%, conforme registra 13A (Figura 4). Entre os anos de 2009 e 2013, houve um crescimento de 10,4 % e, desse modo, pode-se crer que, nesse ritmo, a meta poderá ser atingida nos primeiros anos de vigência do PNE.

No que diz respeito ao percentual de docentes com doutorado, a meta a ser atingida é de 35%. Observa-se que 13B (Figura 4) apresentava o valor de 33,8% em 2013, com um crescimento de 6,7% entre 2009 e 2013. Tais resultados indicam que, nesse ritmo, a meta provavelmente será atingida na vigência do PNE.

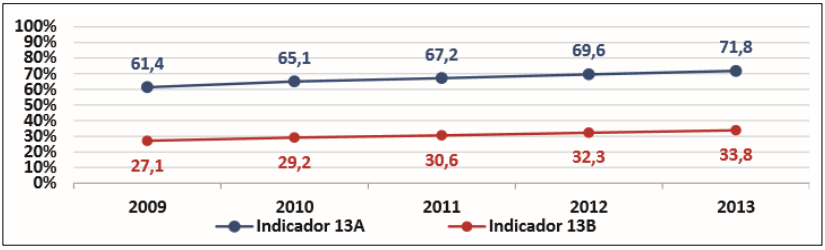


Gráfico 3 - Percentual de docentes na educação superior com mestrado ou doutorado – Brasil.

Fonte: Censo da Educação Superior/Inep. Elaborado pela Dired/Inep, 2015.

Esses percentuais revelam que, de uma forma geral, essa meta do PNE, provavelmente será alcançada, o que contribui para a qualidade da educação superior oferecida no sistema de educação superior brasileira. No entanto, a distribuição dos docentes mestres e doutores demonstra as desiguais condições regionais, que contribuem para o enfraquecimento do sistema uma vez que o mesmo se demonstra incoerente nesta questão.

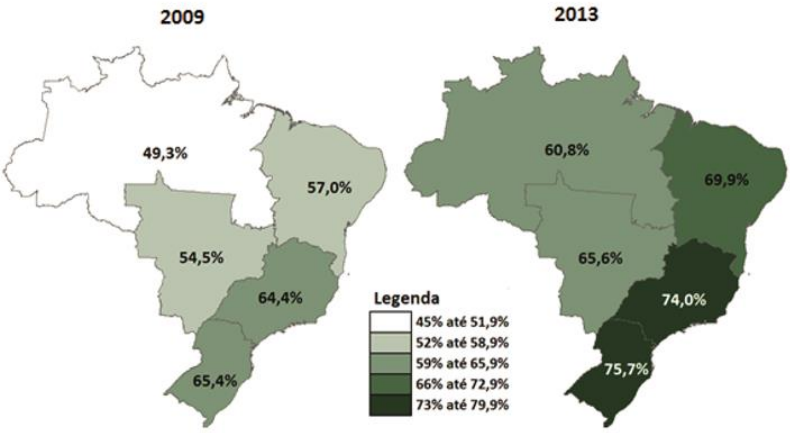


Figura 2 - Percentual de docentes na educação superior com mestrado ou doutorado, por grandes regiões – Brasil – 2009/2013.
Fonte: Censo da Educação Superior/Inep. Elaborado pela Dired/Inep, 2015.

Observando-se a Figura 5, a região Sul é a que apresenta melhor conexão com a meta 13, tendo, já em 2013, atingido 75,7%, percentual que se encontra acima do PNE (2014-2024). Não é o que ocorre, porém, com as regiões Norte (60,8%) e Centro-Oeste (65,6%) que estão, respectivamente, 14,2% e 9,4 % distantes da meta. O Nordeste, com 69,9% se encontra numa situação intermediária, distando 5,1%. Essa situação denota a incoerência interna do sistema tendo em vista as desigualdades existentes, o que também implica na manutenção da qualidade da educação superior nessas regiões.

Outra análise que faz referência à incoerência do sistema de educação superior brasileira em relação a essa temática diz respeito à qualificação dos docentes por categoria administrativa. Nesse aspecto, a análise dos dados desagregados por categoria administrativa denota uma alta qualificação dos docentes que atuam nas IES públicas federais e estaduais as quais, em 2013, já atingiram índices superiores à meta de 75% de docentes com mestrado ou doutorado. Em 2013, a instituições públicas federais apresentavam 87,1% de docentes com mestrado ou doutorado, enquanto as instituições públicas estaduais 79,9%. No que diz respeito às instituições privadas, em 2013, as sem fins lucrativos apresentavam percentuais mais altos de docentes com mestrado ou doutorado, 66,8%, enquanto as com fins lucrativos obtiveram 55,8% (BRASIL, INEP, 2015).

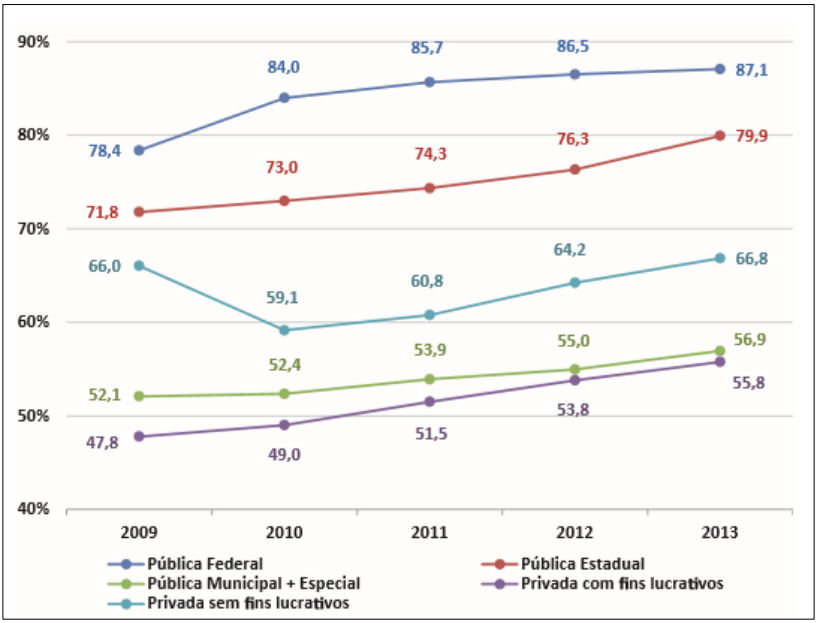


Gráfico 4 - Percentual de docentes na educação superior com mestrado ou doutorado, por categoria administrativa – Brasil.

Fonte: Censo da Educação Superior/Inep. Elaborado pela Dired/Inep, 2015.

A Figura 6 é importante porque revela uma dimensão do sistema de educação superior no Brasil (docente) que se relaciona intimamente à qualidade da educação oferecida. Assim, é pertinente retomar uma das questões iniciais deste capítulo: *Quais as principais implicações da construção de uma qualidade mercantilista num sistema educativo que deveria primar por uma educação pautada no bem comum?*

Ora, os dados da Figura 6 revelam que, de todas as categorias administrativas (Pública e Privada), a privada com fins lucrativos é a que teve a pior evolução e, como visto no Capítulo I, no Brasil, a educação superior encontra-se privatizada na medida em que 5.373.450 estudantes encontram-se na categoria privada e 1.932.527 na pública, isto é, do total de 7.305.977 de estudantes, 26,45% encontram-se na categoria pública e 73,54% na privada.

Assim, se o Brasil apresenta um sistema de ensino superior em que a maioria dos seus estudantes de graduação se encontra matriculada em IES privadas e estas têm o pior resultado nos índices relativos ao corpo docente (distantes das metas do PNE), tem-se, em consequência, a revelação de um sistema voltado ao mercado, em que a permanência de um docente com mestrado e/ou doutorado numa IES privada torna-se cara e, portanto, dispensável. Mesmo sendo possível, a reversão desse quadro será dificultada porque, como dito anteriormente, parece não ser do interesse das instituições privadas a constituição de um sistema educativo de qualidade porque há uma direta implicação entre qualidade e investimento, seja em corpo docente ou em infraestrutura, ou em outro ponto que demande investimento.

Dando-se continuidade às reflexões desencadeadas por conta das leituras em Saviani (2009), os obstáculos filosófico-ideológicos (resistência no nível das ideias) influenciam decisivamente a constituição do sistema educativo no Brasil por conta da mentalidade pedagógica, "entendida como a unidade entre a forma e o conteúdo das ideias educacionais." Para o autor, essa mentalidade pedagógica "articula a concepção geral do homem, do

mundo, da vida e da sociedade com a questão educacional" (SAVIANI, 2009, p. 21).

Para Saviani (2009) numa dada sociedade, os posicionamentos ocupados pelas distintas forças sociais contribuem para a estruturação de distintos pensamentos pedagógicos. No Brasil, para o autor, foram três as mentalidades pedagógicas visíveis a partir da segunda metade do século XIX: tradicionalista, liberal e cientificista. Tendo em vista a perspectiva do tipo moderno dessas mentalidades, era esperado que no seu interior nascesse a ideia de sistema nacional de educação. Mas, no entanto, não foi o que ocorreu. Ao contrário, a orientação positivista da mentalidade cientificista constituiu-se em um grande obstáculo por conta da desoficialização do ensino, que é contraditória à edificação de um sistema nacional de educação. A mentalidade liberal seguiu na mesma orientação porque defendia um Estado sem doutrina, que também se afastava da visão de sistema. Assim, no decorrer da história, desde o final do império, perpassando pelo regime republicano, a ideia de sistema não prosperou. Somente a partir dos anos de 1930, com a industrialização e urbanização brasileira, a educação passa a ser compreendida como um assunto nacional. Aí, novamente, as ideias não foram convergentes no sentido da criação de um sistema nacional de educação. Se, de um lado, o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" tenha defendido a construção de um plano educacional orientado pela ideia de sistema nacional de educação, por outro, os renovadores, (organizados no âmbito da ABE), se posicionaram em favor da descentralização, influenciando decisivamente a LDB de 1947 para instituir os sistemas estaduais de ensino e não o sistema nacional, visão defendida por Anísio Teixeira (SAVIANI, 2009).

> Com todo o respeito pela enorme folha de serviços prestados à educação brasileira, o que o torna, em minha opinião, o único brasileiro a merecer o título de "estadista da educação", essa visão de Anísio Teixeira não deixou de ter efeitos negativos para o

> ensino em nosso país. Essa resistência dos liberais à ideia de sistema nacional de educação persistirá nos anos subsequentes estendendo-se até os dias de hoje sendo, agora, de certo modo exacerbada no contexto do chamado neoliberalismo (SAVIANI, 2009, p.22).

Daí, para os dias atuais, a ideia de sistema tem se apresentado com mais vigor nas últimas décadas. Educadores e autores, a exemplo de Luce e Farenzena (2015), entendem como necessária e urgente

> [...] uma forte mobilização para alargar a rede dos que se interessam, se posicionam e contribuem ao movimento instituinte deste dispositivo político-normativo, porque necessário alçar uma perspectiva conceitual e programática consoante às expectativas com as quais foi inserido no ordenamento constitucional e legal do Brasil: garantir a todos os cidadãos direito à educação com padrão de qualidade, dever próprio do Estado federativo (LUCE e FARENZENA, 2015, p.437-438).

As autoras defendem o movimento instituinte do Sistema Nacional de Educação justificando que esse movimento

> é esteado no artigo 214 da Constituição Federal e na Lei n.º 13.005/2014, que o atende por aprovar o Plano Nacional de Educação. Há, assim, uma realidade educacional de assimetrias educacionais que nos compelem a equalizar as oportunidades para todos; e direitos e deveres em matéria de educação escolar que, instituídos, estão ainda carecendo de meios e formas para sua concretização. O PNE foi concebido para "articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e [...] assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas ..." (Constituição federal, art. 214, caput). Cumpre-nos agora e com vistas a um futuro próximo mobilizarmos nossas capacidades de estudo, discussão e produção de acordos para viabilizar os desígnios da institucionalização do PNE, na perspectiva de

> construção do Sistema Nacional de Educação (LUCE e FARENZENA, 2015, p.439).

Como alertam as autoras, "[...] O PNE tem o designío de articular o Sistema Nacional de Educação mas este não está ainda instituído!" (LUCE e FARENZENA, 2015,p. 441), o que se constitui, na visão das mesmas, no "desafiador paradoxo do presente" (p.441), necessário e fundamental para garantir direitos que figuram na LDB de 1996, a qual assume a ideia de sistema por força da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

Em relação à ideia de sistema na LDB de 1996, é bom lembrar que sua criação foi tensa e fortemente influenciada pelo movimento privado/neoliberal. Havia, em uma de suas propostas (PLC nº 101, substitutivo Cid Saboia), um texto destinado à ideia de sistema nacional, que foi retirado por conta do substitutivo Darcy Ribeiro e arranjos políticos. Esse novo substitutivo, com muitas alterações, proporcionou protestos em todo o Brasil por parte de educadores que começaram a se mobilizar acusando o desrespeito ao processo democrático na construção da LDB. Os educadores "insistiram na importância de se prolongar o tempo de discussão, considerando que se estava pretendendo ignorar todo o esforço de elaboração de muitos anos para favorecer o Substitutivo Darcy Ribeiro, recém elaborado" (OTRANTO, 1996, p.1).

Anos mais tarde (2010), porém, uma clara concepção de sistema foi apresentada na Resolução 4, de 13 de Julho de 2010, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, se bem que leis anteriores, a exemplo da Lei do Sinaes – Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, trazem a ideia de sistema, mas não chegam a conceituá-lo.

> SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO
>
> Art. 7º A concepção de educação deve orientar a institucionalização do regime de colaboração entre União,

> Estados, Distrito Federal e Municípios, no contexto da estrutura federativa brasileira, em que convivem sistemas educacionais autônomos, para assegurar efetividade ao projeto da educação nacional, vencer a fragmentação das políticas públicas e superar a desarticulação institucional.
> § 1º Essa institucionalização é possibilitada por um Sistema Nacional de Educação, no qual cada ente federativo, com suas peculiares competências, é chamado a colaborar para transformar a Educação Básica em um sistema orgânico, sequencial e articulado.
> § 2º O que caracteriza um sistema é a atividade intencional e organicamente concebida, que se justifica pela realização de atividades voltadas para as mesmas finalidades ou para a concretização dos mesmos objetivos.
> § 3º O regime de colaboração entre os entes federados pressupõe o estabelecimento de regras de equivalência entre as funções distributiva, supletiva, normativa, de supervisão e avaliação da educação nacional, respeitada a autonomia dos sistemas e valorizadas as diferenças regionais (BRASIL, 2010).

Observa-se que essa Resolução nasceu num contexto[8] em que se passou a viver com a articulação dos sistemas, importante

[8] O contexto em referência foi marcado: I- pelos resultados da Conferência Nacional da Educação Básica (2008); II – os 13 anos transcorridos de vigência da LDB e as inúmeras alterações nela introduzidas por várias leis, bem como a edição de outras leis que repercutem nos currículos da Educação Básica; III – o penúltimo ano de vigência do Plano Nacional de Educação (PNE), que passa por avaliação, bem como a mobilização nacional em torno de subsídios para a elaboração do PNE para o período 2011-2020; IV – a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Professores da Educação (FUNDEB), regulado pela Lei nº 11.494/2007, que fixa percentual de recursos a todas as etapas e modalidades da Educação Básica; V – a criação do Conselho Técnico Científico (CTC) da Educação Básica, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (Capes/MEC); VI – a formulação, aprovação e implantação das medidas expressas na Lei nº 11.738/2008, que regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica; VII – a criação do Fórum Nacional dos Conselhos de Educação, objetivando prática de regime de colaboração entre o CNE, o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação; VIII – a instituição da política nacional de formação de profissionais do magistério da Educação Básica (Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009); IX – a aprovação do Parecer CNE/CEB nº 9/2009 e da Resolução CNE/CEB nº 2/2009, que institui as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, que devem ter sido implantados até dezembro de 2009; X – as recentes avaliações do PNE, sistematizadas pelo CNE, expressas no documento Subsídios para Elaboração do PNE Considerações Iniciais. Desafios para a Construção do PNE (Portaria CNE/CP nº 10/2009); XI – a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), com o tema central

para a consecução de um sistema nacional de educação. O desafio da comissão[9] que elaborou a Resolução instituidora das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica encontra-se presente no Parecer CNE/CEB nº 7/2010[10]:

> Para a comissão, o desafio consistia em interpretar essa realidade e apresentar orientações sobre a concepção e organização da Educação Básica **como sistema educacional,** segundo três dimensões básicas: organicidade, sequencialidade e articulação. Dispor sobre a formação básica nacional relacionando-a com a parte diversificada, e com a preparação para o trabalho e as práticas sociais, consiste, portanto, na formulação de princípios para outra lógica de diretriz curricular, que considere a formação humana de sujeitos concretos, que vivem em determinado meio ambiente, contexto histórico e sociocultural, com suas condições físicas, emocionais e intelectuais (BRASIL, CNE, 2010, p. 5) (*grifo meu*).

Observa-se, também, que o § 2º da referida Resolução trouxe a concepção de sistema proposta por Saviani, quando o mesmo faz a caracterização de sistema como "a atividade intencional e organicamente concebida, que se justifica pela realização de atividades voltadas para as mesmas finalidades ou para a concretização dos mesmos objetivos" (BRASIL, 2010).

"Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação – Suas Diretrizes e Estratégias de Ação", tencionando propor diretrizes e estratégias para a construção do PNE 2011-2020; XII – a relevante alteração na Constituição, pela promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que, entre suas medidas, assegura Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, inclusive a sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; assegura o atendimento ao estudante, em todas as etapas da Educação Básica, mediante programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, bem como reduz, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. (BRASIL, CNE, 2010, p. 3-4).

[9] Adeum Hilário Sauer (presidente), Clélia Brandão Alvarenga Craveiro (relatora), Raimundo Moacir Mendes Feitosa e José Fernandes de Lima (membros).

[10] Homologado pelo Ministro de Estado da Educação conforme publicado no D.O.U. de 09.07.10, Seção 1, Página 10.

Embora esse contexto tenha trazido a ideia de sistema nacional de educação, o mesmo teve, finalmente, previsão legal de sua materialização na Emenda Constitucional - EC nº 59/2009, que mudou a condição do Plano Nacional de Educação – PNE. O PNE, originariamente, ocupava uma condição transitória na LDB (1996). Agora, em função da referida EC, adquire força constitucional.

Essa condição jurídico-constitucional eleva o PNE à condição de articulador do Sistema Nacional de Educação, fato que retoma a ideia de Saviani (2009), quando o mesmo afirma que não se pode estruturar um Sistema Nacional sem um planejamento que lhe dê coerência.

Assim, em função disso, o artigo 13 da Lei 13.005, de 25 de Junho de 2014, que aprovou o novo PNE (2014-2014), versa que

> o poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei [isto é, em 2016], o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Para a consecução deste objetivo, o Ministério da Educação apresentou projeto de lei[11] complementar com vistas a regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de instituir o Sistema Nacional de Educação. Essa proposta mantém diálogo com a apresentada pelo Fórum Nacional de Educação[12], e intitulada "O Sistema Nacional de Educação:

[11] Esta proposta de Lei Complementar "regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o Sistema Nacional de Educação – SNE e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, entre os estados e os seus municípios e entre os municípios, definindo as responsabilidades educacionais para garantir a educação como direito social, e para cumprir o disposto no Plano Nacional de Educação – PNE e na Lei n o 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB." (BRASIL, 2016)

[12] Este documento busca "sistematizar os elementos oriundos das Conferências Nacionais de Educação – Conae 2010 e 2014 –, no tocante aos aspectos estruturantes do Sistema Nacional de Educação – SNE, mediante a normatização da cooperação e colaboração federativa por lei complementar que regulamente os arts. 23 e 211 da Constituição Federal, tendo em vista organizar e

documento propositivo para o debate ampliado, elaborado por conta do PLP nº 413/2014" (BRASIL, 2016).

Há, ainda, outra proposta de iniciativa parlamentar (PLP nº 413/2014)[13], que atualmente (maio de 2016), encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, cujo teor agrega, também, referenciais sobre sistema discutidos por Saviani (2009).

Sobre a referência feita por Saviani (2009) em relação à resistência no plano de atividade legislativa, entendo que a mesma pode ter perdido relevância, mas não o sentido. Embora com reflexões importantes e que em muito contribuíram para a inserção do Sistema Nacional de Educação na legislação, em função da EC nº 59/2009 e da recente aprovação do PNE (2014-2014), como dito, o legislador inseriu a obrigatoriedade da criação do sistema nacional de educação no Brasil. Assim, resta, nesse momento, acompanhar a evolução do PLP nº 413/2014 até a sua sanção presidencial, que deverá ocorrer ainda em 2016, prazo previsto pela Lei 13.005/14.

E, em continuação à resposta, mesmo que preliminar, à pergunta inicialmente feita neste Capítulo 2, (*Quais as principais implicações da construção de uma qualidade mercantilista num*

---

aprofundar a discussão no âmbito do Fórum Nacional de Educação – FNE, e deste junto ao Ministério da Educação – MEC e ao Congresso Nacional. Este Documento Propositivo para o Debate Ampliado foi elaborado a partir do esforço de síntese do FNE e nele é sugerido um conjunto de dispositivos que pretende materializar o essencial em relação ao art. 13 e às Estratégias 20.9 e 20.11 do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005/2014), assim como as proposições e Estratégias 1.1 e 1.2 do Documento Final da Conae 2014, além de outros princípios e orientações presentes nos documentos das conferências de educação. O presente proposição busca colaborar com o debate nacional sobre o SNE, responsável pela articulação entre os sistemas de educação em regime de colaboração, tendo em vista a efetivação do SNE e as diretrizes, metas e estratégias do PNE". (BRASIL, 2016).

[13] Este PLP apresenta como justificativa: "O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei n o 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação. Entranhado no federalismo de cooperação, o Sistema Nacional de Educação - SNE situa-se num estágio de conformação a partir do Plano Nacional de Educação - PNE, ao mesmo tempo em que se expandem o direito público subjetivo e a obrigatoriedade na educação básica. Resulta dessa extensão, também, a inclusão da União na responsabilidade solidária, para fazer frente às obrigações do Estado brasileiro diante do direito público subjetivo ampliado, segundo a Emenda Constitucional - EC nº 59, de 2009. (BRASIL, 2016).

sistema educativo que deveria primar por uma educação pautada no bem comum?) compreendo que aqui, o objeto desta pesquisa é estudar como se apresenta a qualidade da Educação Superior em cursos de licenciatura em Pedagogia no Brasil, em 2014, decorridos dez anos de implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Nesse aspecto, as discussões de Saviani (2009) vão da compreensão de "sistema" à implantação de um Sistema Nacional de Educação – SNE e não entra, em detalhes, nas discussões referentes à criação de um "sistema nacional de avaliação".

No que se refere à construção de um SNE, observa-se que ele ainda não existe efetivamente, embora as discussões sobre a criação e instituição, como afirmado por Luce e Farenzena (2015) encontram-se em tramitação e, uma análise mais profunda sobre sua orientação (emancipatória ou não) depende de seu início, de sua implantação, das forças e movimentos internos e externos e da coerência (ou incoerência) que desenvolver; se bem que a análise das propostas de leis em discussão sinalizam para alguns caminhos, nem todos eles convergentes.

Embora sejam propostas, portanto, com grande possibilidade de mudanças e tendo em vista a condição histórica das mesmas, ousei capturar e analisar alguns elementos à luz da intencionalidade, unidade, coerência interna, coerência externa, qualidade e variedade (daqui em diante designados de "dimensão"). Desses, apenas a qualidade não foi proposta diretamente por Saviani, se bem que está implícita em todas as dimensões, em especial em coerência interna e externa. A qualidade foi inserida por mim, tendo em vista os propósitos desta pesquisa, assim como poderiam ter sido acrescentados outros elementos. Dessa forma, compus um quadro com indicadores de cada um dos elementos propostos por Saviani como constituidores de um sistema e correlacionei esses indicadores com as três propostas de criação do Sistema Nacional de Educação em discussão: a proposta do Fórum Nacional de Educação – FNE; do

Ministério da Educação – MEC e a em tramitação no Congresso Nacional. Os resultados dessas propostas foram sistematizados a seguir:

Quadro 2 - Propostas de lei do Sistema Nacional de Educação em discussão no Brasil, em 2016.

Elemento constituidor de sistema segundo Saviani (2009) (DIMENSÃO)	Indicadores	Proposta do FNE	Proposta do MEC	Proposta de Lei Parlamentar (em tramitação no Congresso Nacional)
Intencionalidade	-Compreensão do SNE como o objetivo de Garantia do Direito à Educação	Art. 1º, 3º	Art. 1º	Art. 1º, §1º
	-Educação como direito social	Art.5º, I	Art. 1º	Sem correspondência
	-Cooperação e regime de colaboração federativa	Art. 5º	Art. 1º,§1º	Art. 1º, §1º; Art. 5º, VI; Art. 17
	-Justiça e articulação federativa	Art. 5º, II	Art.3º	Art. 5º, VIII
	-Interdependência	Art. 5º, III	Art.3º, V	Sem correspondência
	-Superação das desigualdades e diversidade	Art. 5º, XI	Art. 3º, IV	Art.11, III, X
	-O direito à trajetória educacional regular (entendida como permanência, promoção e conclusão)	Art.23, II	Art. 31, II Art. 38	Sem correspondência
Unidade	-Constituição de conselhos e fóruns de educação regionais. -Constituição de Conferências de Educação	Art. 8º, §5º	Art. 3º, VI Arts. 22,23	Art. 8º, parágrafo único; Art. 10.
	-Efetividade à articulação entre os sistemas de educação, tem como órgão coordenador o Ministério da Educação – MEC	Art. 9º	Art. 12	Art. 6º
	-CNE como órgão normativo		Art. 13	Art. 7º
	-Valorização dos profissionais da educação em todos os sistemas	Art.11, III		Art. 3º, X, Art. 3º, VIII
	-Processos e mecanismos de avaliação da Educação Básica e Superior (graduação e pós-graduação)	Art.22	Art. 16, V Art. 30	Sem correspondência à criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Ed. Básica. Propõe a criação do Insaes.
	-Planejamento Articulado dos Sistemas	Art. 34, §1º	Art. 24, §4º	Art. 5º, II, Art. 11
Coerência Interna	-Articulação entre os entes federados para a avaliação sistemática	Art. 5º, XIV	Art. 3º, X	Sem correspondência à criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Ed. Básica. Propõe a criação do Insaes.
	-Promover [...] o fortalecimento das instituições educacionais	Art. 6º, VI	Art. 3º, XI	Art. 5º, V
	-Permanente Negociação Federativa	Art. 12	Art. 16	Existente na justificativa da criação da Lei.
	-Pactuar divisão de responsabilidades entre os entes federados	Art. 13, IV	Art. 16, IV	Art. 15, II
	-Articulação Inter federativa na implementação das políticas educacionais	Art. 20, IV	Art. 24, III	Existente na justificativa da criação da Lei.
	-Compreensão de esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e Sociedade brasileira	Art. 2º	Art. 30, II	Art. 4º
	-Instrumentos de controle social	Art. 5º,	Art. 33,	Sem

		VIII	Parágrafo único	correspondência
Coerência Externa	-Articulação entre educação escolar, o trabalho e as práticas sociais	Art. 5º, XIII	Art. 3º, VIII	Sem correspondência
	-Gestão e a avaliação da política educacional com a participação da sociedade civil, dos (das) profissionais da educação, dos conselhos de educação	Art. 6º, VI	Sem correspondência	Art. 5º, II
	-portal informatizado, público e gratuito, de acesso irrestrito, com recursos para a orientação e a promoção do acompanhamento social	Art. 19, II	Art. 26, I	Sem correspondência
	-articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais	Art. 20, I	Art 24, §3º, I	Sem correspondência
	-Enfrentamento das desigualdades educacionais regionais, priorizando os entes federados com baixo índice de desenvolvimento socioeconômico educacional	Art. 31, parágrafo único	Art. 24, III	Sem correspondência
	-Destinação mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da apropriação de royalties de petróleo e gás para a manutenção e desenvolvimento do ensino	Art. 40, III	Art. 35, V (sem informar percentual)	Art. 16, III
Qualidade	-Garantia de padrão de qualidade social	Art. 5º	Art. 3º, V Art. 5º, I(*)	Sem correspondência
	-Garantia do direito à educação mediante padrões nacionais de acesso, permanência e qualidade social da educação	Art. 5º, XI	Art. 3º, V Art. 5º, I(*)	Art. 5º
	-qualidade social na Educação Básica	Art. 6º, I	Art. 3º, V Art. 5º, I(*)	Sem correspondência
	-promover condições de oferta com qualidade e equidade nas oportunidades educacionais	Art. 6º, V	Art. 24, VIII, IX Art. 3º, III	Art. 15, V Art. 11, VIII
	-assegurar padrão de qualidade das instituições de ensino, públicas e privadas	Art. 6º, VI	Art. 6º, VIII	Sem correspondência
	-consolidar o SNE, em regime de colaboração, visando promover a inclusão e a qualidade da educação	Art. 6º, XVI	Art.33, parágrafo único.	Sem correspondência
	-Promover a qualidade da oferta educacional	Art. 22	Art. 32 Art. 7º, III, IV	Art 5º, I
	-Insumos educacionais dos sistemas de educação	Art. 23, IV	Art. 31 parágrafo único	Art. 21, §1º, 2º
	-Relevância pedagógica e contextual dos resultados	Art. 24, I	Art. 30, I	Sem correspondência
	-Coordenação de esforços de avaliação e cooperação técnica entre os entes federados e os sistemas de educação	Art. 24, II	Art. 30, II	Art. 15, VII Art. 28, 1º
Variedade	-	-	-	-

Fonte: Elaborado com base nas Propostas de Lei do Sistema Nacional de Educação em discussão no Brasil, em 2016. É possível acessar as propostas em: Proposta do FNE: http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/OSistemaNacionaldeEducacaoPropostaFNE04deabrilde2016.pdf Proposta do MEC: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/PLP_Artigo_23.pdf Proposta em tramitação no Congresso Nacional: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859

(*) Não há referência ao termo “qualidade social”, mas apenas qualidade.

Das três propostas apresentadas, na análise das mesmas à luz da teoria de sistema proposta por Saviani, a proposta do FNE parece ser a que guarda maior relação com a ideia de sistema numa perspectiva de qualidade social. Na dimensão "intencionalidade", observa-se que tanto a proposta formulada pelo FNE, quando a formulada pelo MEC compreendem a educação como um direito social e ambas trazem a ideia de interdependência dos sistemas, o que é diferente de articulação. A interdependência é uma forma de articulação, mas um sistema pode ser articulado e não ser interdependente. A ideia de interdependência compromete mais um sistema com o outro, o que reverbera na concepção de Sistema Nacional de Educação. A ideia de interdependência traz o conceito de organismo vivo, a exemplo da interdependência do sistema respiratório com o sistema circulatório de um ser vivo, como o homem. O coração depende do sistema respiratório para bombar o sangue no sistema circulatório. Se um falhar, o outro falha; se um realizar bem sua atividade, o outro também funciona.

Além disso, a ideia do direito à trajetória educacional regular, entendida como a permanência, promoção e conclusão não consta na proposta em tramitação do Congresso Nacional, se bem que essas três premissas incidem na equidade, termo ainda a ser compreendido e debatido pela sociedade. Nas propostas do FNE e do MEC, apresentadas dessa forma (permanência, promoção e conclusão), são mais bem compreendidas, o que garante atenção à sua realização. Esse cuidado não é consistente na proposta em tramitação no Congresso Nacional, mas adiante, essas três premissas dialogam com a equidade.

Em relação à unidade, marca de grande importância para a constituição de um sistema, as três propostas mantêm forte aderência. No entanto, a proposta em tramitação no Congresso Nacional não foi clara quanto à criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Momentaneamente, este fato perdeu relevância por conta da criação, em 05 de Maio de 2016, do

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Sinaeb[14], que o vincula ao SNE, conforme Portaria nº 369, de 05 de maio de 2016. No entanto, esta foi revogada logo após, pelo governo de Michel Temer, pela Portaria nº 981, de 25 de agosto de 2016. Faço, por isso, referência ao termo "momentaneamente" porque como foi revogado o Sinaeb, a necessidade de maior clareza quanto à proposta em tramitação no Congresso Nacional ainda não está resolvida.

A propósito, lembro que o ato jurídico que criou o Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior foi uma lei (Lei nº 10.861/04), aprovada pelo Congresso Nacional, ou seja, sua revogação é muito mais dificultosa. Assim, o fato de o Sinaeb ter sido criado por uma Portaria – do ponto de vista jurídico – inferior a uma lei, remete à ideia de que: o governo de Dilma Rousseff fez garantir o Sinaeb por conta da iminência do *impeachment*, mesmo que por um ato jurídico frágil ou, o Sinaeb deverá incorporar a Lei do Sistema Nacional de Educação, que ainda está em tramitação, num futuro próximo; ou, na terceira hipótese, tendo o governo Dilma Rousseff percebido a ausência do Sinaeb na proposta de Lei de sistema em tramitação, o fez nascer via Portaria por ser um caminho mais rápido para sua materialização, isto é, depois de criado, quem ousará desfazê-lo? (e ousaram!)

Em relação à coerência interna, não figura na proposta em tramitação no Congresso Nacional a existência de um espaço de negociação federativa, nem de articulação inter federativa na implementação das políticas educacionais. A negociação federativa é uma das marcas mais fortes da coerência interna, porque é a

[14] O objetivo do Sinaeb era: "assegurar o processo nacional de avaliação da educação básica em todas as etapas e modalidades, considerando suas múltiplas dimensões, na perspectiva de garantir a universalização do atendimento escolar, por meio de uma educação de qualidade e democrática, a valorização dos profissionais da educação e a superação das desigualdades educacionais."(BRASIL, 2016). Na redação original deste texto, em julho de 2016, fiz um alerta no sentido de que o ato jurídico que criou o Sinaeb foi uma Portaria (inclusive editada às vésperas do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, sob a gestão ministerial de Aloizio Mercadante Oliva). Alertei que a Portaria poderia ser facilmente revogada por outra Portaria. Foi o que ocorreu.

partir dela que se desfazem os conflitos necessários para a coesão. No papel, ou seja, na lei, se podem estabelecer marcas de coesão, mas, de fato, ela ocorre a partir das negociações entre os sistemas para a implementação das políticas educacionais.

Nesse sentido, os equívocos cometidos nesse percurso histórico no interior dos sistemas já implementados, a exemplo do Sinaes, deveriam ter servido como guias à construção do SNE. Uma ilustração disso foram as avaliações desenvolvidas (ou não desenvolvidas) pelo Sinaes em estados com seus próprios sistemas educativos, a exemplo do Estado de Santa Catarina. Nesse estado, houve um acordo de cooperação técnica[15] celebrado entre o Estado de Santa Cataria e o Inep apenas em 2012, isto é, oito anos após a criação do Sinaes, dois antes de o mesmo completar os seus dez anos, o que retardou a avaliação de cursos e instituições em Santa Catarina e protegeu, à luz da lei, instituições comunitárias vinculadas ao sistema estadual de educação que, em uma análise pormenorizada, se distanciam na noção de sistema proposta por Saviani.

Em entrevista[16] sobre a situação da adesão dos sistemas estaduais de educação brasileiros à Lei do Sinaes, Dilvo Ilvo Ristoff[17] informou que

> [...] a adesão dos estados têm sido lenta e ainda é pequena. Quando a USP se pronunciou no sentido de que não iria aderir ao Sinaes, vários sistemas estaduais se pronunciaram contra. Recentemente, no dia 07 de maio de 2012, tivemos a adesão do Estado de Santa Catarina à Lei do Sinaes, via Acordo de Cooperação Técnica. Os estados alegam que têm autonomia

[15] Acordo Técnico de Cooperação assinado entre INEP, CONAES e CEE-SC no dia 07 de maio de 2012. Assinaturas: Presidente do INEP: Luiz Cláudio Costa; Presidente do CEE-SC: Maurício Fernandes Pereira; Presidente da CONAES: Sérgio Roberto Kieling Franco; Diretora de Avaliação da Educação Superior (INEP): Cláudia Mafrini Griboski e Vice-presidente do CEE-SC: Gerson Jonner da Silveira.

[16] Entrevista concedida a Jeferson Saccol Ferreira durante o evento Avaliação Institucional, promovido pela PROGRAD/UFFS, em 14 de maio de 2012 na cidade de Chapecó (SC).

[17] Dilvo Ristoff, professor da UFSC participou ativamente da elaboração da Lei do Sinaes e foi reitor *pro tempore* da UFFS.

> constitucional e, por isso, não aderem com facilidade, mas há outras explicações para isso e há um movimento de adesão e experiências interessantes. Eles (os estados) não levam em conta que estamos num sistema nacional de educação e de avaliação e, assim, isso compromete a construção/consolidação de um sistema nacional. Em relação a sua pergunta, se há pesquisas nesse sentido, a literatura existente é técnica, tendo sido produzida pela CONAES. Entendo que é um campo ainda descoberto.

Assim, sem a perspectiva da negociação, não se edificará coerência interna porque a base de um sistema são as intenções das pessoas, que se oficializam por instituições e legislação e, para que esse movimento ocorra, é preciso que haja espaço para a negociação.

No que diz respeito à coerência externa, a proposta em tramitação no Congresso Nacional é a mais distante na consecução de coerência: ela não clarifica como se dará o diálogo "educação escolar, trabalho e práticas sociais", nem se preocupa com a "publicização de informações para o acompanhamento social" e, muito menos, a respeito de como se dará a "articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais". Ainda, não clarifica como se dará o "enfrentamento das desigualdades educacionais regionais em estados com baixo IDH." É certo que coerência externa de um sistema é baseada na relação das intenções e da coerência interna desse sistema com a sociedade. Assim, se um sistema não prioriza os problemas centrais de uma sociedade, logo, não terá matéria-prima para dialogar com ela e, sem diálogo (ou com um diálogo amorfo), a sociedade não reconhecerá esse sistema e, portanto, ele não se constituirá como um sistema, deixando de existir, de fato, pelo seu caráter endógeno.

No tangente à dimensão "qualidade", a proposta em tramitação no Congresso Nacional infelizmente desconsidera ou não dá a devida clareza aos seguintes indicadores básicos:

qualidade social, padrão de qualidade de instituições de ensino públicas e privadas, inclusão e relevância pedagógica e contextual dos resultados.

Como apresentei no Capítulo 1, o conceito de qualidade discutido por autores que defendem a qualidade no sentido da emancipação, portanto, na perspectiva de direito social e bem público, demanda participação social, inclusão, pertinência pedagógica e resultados no sentido da equidade. Esses elementos devem permear os processos educativos, seja em instituições públicas ou privadas, porque qualidade educativa nesta concepção é uma só, independentemente do local em que está sendo desenvolvida. A proposta apresentada, embora contemple a qualidade, não a faz mediante a expressão "social". Trata-se, mais uma vez, de uma proposta genérica de qualidade, às vezes referindo-se mais à qualidade relativa à quantidade de insumos e custos mas, nos demais artigos do projeto de lei, percebe-se que a qualidade em tela é genérica, desprovida de um conceito, de uma referência qualitativa, isto é, aproxima-se muito mais de uma qualidade quantitativa do que uma qualidade qualitativa.

Em relação à qualidade de relevância pedagógica e de resultados, apenas as propostas do FNE e MEC tiveram o cuidado de inseri-la, mas a proposta em tramitação no Congresso Nacional em muito se afasta dessa perspectiva, o que é lamentável. A relevância pedagógica como uma perspectiva de qualidade encerra discussões sobre a práxis desenvolvida no interior das escolas, no dia-a-dia do docente e estudante, tema que necessita de amplo debate na sociedade e que, recentemente, tem sido rediscutido por conta das discussões da Base Nacional Comum Curricular – BNCC[18]. Implica, ainda, (e principalmente), no processo de

[18] A Base Nacional Comum Curricular - BNCC apresenta os Direitos e Objetivos de Aprendizagem e Desenvolvimento que devem orientar a elaboração de currículos para as diferentes etapas de escolarização. É uma exigência colocada para o **sistema educacional brasileiro** pela LDB [...] e pelo Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014), e deve se constituir como um avanço na construção **da qualidade da educação**. Para o Ministério da Educação, o que deve nortear um projeto de nação é a formação humana integral e uma **educação de qualidade social**. [...] Entende-se a Base Nacional

formação de docentes e, portanto, diretamente na meta 15 do PNE (2014-2024):

> Meta 15: garantir, **em regime de colaboração** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.(BRASIL, PNE, 2014). (*Grifos nossos*).

Mesmo tendo a compreensão de que os três projetos de Lei (FNE, MEC e Congresso Nacional) ainda estão revestidos de tamanha provisoriedade, porque ainda não foram aprovados, a realização do exercício de análise desses projetos não só ultrapassou a relevância histórica (porque é a primeira vez que o Brasil terá uma Lei de Sistema Nacional de Educação), mas também contribuiu para enxergamos a complexidade que é inerente a um sistema educativo. Assim, os elementos fornecidos por Saviani são extremamente relevantes, mas um sistema não pode ser estudado apenas pela luz fornecida pelos mesmos. É preciso muito mais! A complexidade de um sistema é tamanha e exige um olhar sistêmico não só do ponto de vista epistemológico, mas um rigor conceitual e uma metodologia de análise que dê conta de capturar a dinâmica de um sistema que, em movimento, se transforma, se expande e se contrai a todo instante; assim como um organismo que, em estando vivo – assim como o homem – possui enigmas que talvez nunca serão resolvidos.

Comum Curricular como os conhecimentos, saberes e valores produzidos culturalmente, expressos nas políticas públicas e que são gerados nas institui- ções produtoras do conhecimento científico e tecnológico; no mundo do trabalho; no desenvolvimento das linguagens; nas atividades desportivas e corporais; na produção artística; nas formas diversas de exercício da cidadania; nos movimentos sociais (Parecer CNE/CEB nº 07/2010, p. 31). (BRASIL, 2016, p.24-25).

2.2 A avaliação da educação superior no Brasil

Como discuti anteriormente, a ideia da constituição de um sistema nacional de educação superior brasileiro não é tão recente, e sua instituição ainda não ocorreu (2016), se consideradas as premissas propostas por Saviani (2009) e de um ato legal instituinte, definidor das bases de sua estrutura e funcionamento. Embora o PNE (2014-2024) traga o embrião, em seu artigo 13, do Sistema Nacional de Educação, é importante salientar que a avaliação da educação deve ser considerada peça chave de um sistema porque, do contrário, não se poderá afirmar se este "sistema", decisivamente, se constitui em um sistema ou em uma estrutura. Essa afirmação decorre da compreensão de que somente a avaliação poderá mensurar as dimensões de um sistema (intencionalidade, unidade, variedade, coerência interna e coerência externa) e seus indicadores, como bem salientou Saviani (2009).

A avaliação da educação superior brasileira, do ponto de vista histórico, como se pode depreender dos estudos até aqui empreendidos, é mais antiga que a história da constituição do sistema de educação.

Nesse sentido, este item dedicar-se-á ao estudo da avaliação da educação superior no Brasil, desde a década de 1950 até os dias atuais, como pano de fundo do Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

2.2.1 – A avaliação em contexto de autoritarismo nos anos de 1950 a 1970: Plano Atcon e o Relatório Meira Mattos

Conforme Leite (1997), a avaliação da educação superior no Brasil inicia-se, de modo contínuo e sistêmico, em 1997, quando os cursos de pós-graduação começaram a ser avaliados pela Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior. No entanto, mesmo antes desse período, a avaliação da educação

superior já existia, mas de modo não contínuo ou sistemático, como ocorria em determinadas universidades (CUNHA, 1980) e pela própria CAPES.

No entanto, foi no século passado, mais especificamente nos anos cinquenta e sessenta, com a Reforma Universitária, que se pode visualizar, com mais tonicidade, as origens da avaliação da educação superior no Brasil. Para Sguissardi (1997), embora assistemáticas, as avaliações daquela época ocorrem em contexto de um pré-Golpe Militar que em função de uma grande mobilização da sociedade civil, em especial dos estudantes universitários, criou condições fundamentais para a reflexão do modelo existente de universidade e, com isso, surgiram os processos de avaliação, à época descontínuos, mas fundamentais para a construção da avaliação da educação superior brasileira.

Em relação a essa fase da história do Brasil (Golpe Militar), com o desenvolvimento do capitalismo, a influência tecnicista e as demandas por ensino superior impulsionadas principalmente pela classe média, a ideia da eficiência e produtividade do ensino universitário trouxe à tona a necessidade da avaliação, fato que remonta aos anos de 1960, momento em que havia a necessidade de se coadunar, como dito, ao projeto político ao ideário capitalista, em decorrência da influência norte-americana, subsidiada pelo apoio técnico e financeiro ofertado pelo Banco Mundial, que trouxe para o Brasil diretrizes que permanecem em vigor, mesmo que parcialmente, até os dias atuais.

Uma das primeiras ações decorrentes dessa influência norte-americana ocorreu com o Plano Atcon (1965-1966), que recebeu essa designação em função de Rudolph Atcon[19], norte-americano que veio ao Brasil, a convite do Ministério da Educação e Cultura,

[19] Atcon chegou ao Brasil antes da década de 1960, em um período marcado pelos acordos entre o Governo brasileiro e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Trabalhou com Anísio Teixeira na organização da CAPES e também como subdiretor do Programa Universitário, no período de 1953 a 1956. Sua esfera de atuação extrapolou o Brasil, assessorando a reforma de universidades em países da América Latina, América Central e do Caribe. (FÁVERO, 1991, p. 11 apud ZANDAVALLI, 2009, p.387)

por conta de um acordo entre o Brasil e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional – USAID, para realizar um estudo para a reformulação das universidades brasileiras. Evidentemente, Rudolph Atcon elaborou este estudo com base na lógica norte-americana de modernização, eficiência e eficácia, produzindo o documento intitulado "Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira", mais conhecido como Plano Atcon, com recomendações que foram desde a criação de um órgão educacional coordenador de uma filosofia educacional para a América Latina, como a transformação da universidade estatal em fundação privada, a independência financeira da universidade, a criação de um banco de dados estatísticos confiáveis sobre a universidade, bem como a cobrança de mensalidades nessas instituições (ATCON, 1963, p. 144-154 *apud* FÁVERO, 1991).

O Plano Atcon vinha revestido de muitas intenções ou medidas necessárias à adequação da educação superior ao modelo econômico capitalista, como a privatização da educação superior (por meio da cobrança de mensalidades), o domínio político-econômico sobre as universidades (por conta do conhecimento de suas estatísticas) e a desmobilização dos estudantes (ideologia de mercado), exigências típicas da lógica de mercado, a exemplo do praticado nos Estados Unidos.

Evidentemente, o Plano Atcon constituiu-se, no Brasil, em uma das primeiras iniciativas relativas à avaliação da educação superior brasileira devendo ser compreendido à luz do contexto da época (ditadura militar), vinculado à segurança nacional e a ideia de desenvolvimento dos anos sessenta, cuja ideário tinha como nascedouro o capitalismo norte-americano no Brasil.

Diante disso, fica evidente a atuação/influência do Banco Mundial nos processos de avaliação no Brasil, tanto é que, conforme assevera Fávero (1991), a Lei nº 5.540/1968 (Reforma Universitária), bem como a legislação educacional do governo militar, recebeu forte influência norte-americana, ou por meio do

Banco Mundial, ou por meio de outras de suas agências, como a AID – Agência Internacional de Desenvolvimento (*Agency International Development)*, criada pelo referido banco "como uma facção contábil que emprestava dinheiro somente para países pobres, como meio de mascarar os critérios ideológicos da ação mais geral do Banco em nome da Guerra Fria" (ZANDAVALLI, 2009, p.392).

Tendo em vista o momento político da época (1967), com o objetivo de minimizar o que o governo militar compreendia como subversão estudantil, isto é, apologia às ideias comunistas, o presidente Costa e Silva publica o Decreto nº 62.024, de 29 de dezembro de 1967, que institui Comissão Especial[20] para propor medidas relacionadas com os problemas estudantis, com os seguintes objetivos:

> a) emitir parecer conclusivo sôbre as reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis; b) planejar e propor medidas que possibilitem melhor aplicação das diretrizes governamentais, no setor estudantil; c) supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes, mediante delegação do Ministro de Estado (BRASIL, 1967).

A Comissão Especial compôs um relatório, denominado de Relatório Meira Mattos, que recebeu este nome porque a presidência da Comissão foi realizada pelo Coronel Carlos de Meira Mattos, do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra.

Tendo em vista que os assuntos presentes no Relatório Meira Mattos tinham como objetivo constituir elementos para

[20] Conforme o artigo 2º do referido Decreto, a Comissão Especial foi constituída pelos Senhores Coronel Carlos de Meira Mattos, do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra, Doutor Hélio de Souza Gomes, Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Professor Jorge Boaventura de Souza e Silva, Diretor da Divisão de Educação Extra Escolar do Ministério da Educação e Cultura, Doutor Affonso Carlos Agapito de Veiga, Promotor e Coronel-Aviador Valdir de Vasconcelos, da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, sob a presidência do primeiro. (Fonte: BRASIL, 1967. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62024-29-dezembro-1967-403237-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 Mai. 2016.)

subsidiar formas de repressão aos estudantes por considerar que os mesmos eram massa de manobra das infiltrações comunistas no Brasil, seus indicativos eram claros sobre uma crise de autoridade presente no meio universitário. Para a Comissão Especial, essa crise consistia numa

> brecha por onde se infiltram e se entranham os fatores negativos que atuam no meio universitário, tornando ineficazes os melhores propósitos no sentido de conseguir um maior rendimento do ensino ou de obter uma proficiente orientação cívica, moral e disciplinar do corpo docente (FÁVERO, 1991, p. 42).

Outras críticas presentes no Relatório Meira Mattos e que, segundo o mesmo, favoreciam a crise da autoridade, dizem respeito à autonomia universitária, por conta da compreensão de que autonomia era geradora de ampla liberdade, e que poderia ser usada para a proteção dos doutrinadores comunistas. No entanto, no documento, havia a ideia de que a autonomia restringia as novas ideias. Até mesmo o Conselho Federal de Educação foi criticado por não atender aos problemas educacionais, bem como pela acusação de inversão da ordem hierárquica quando submetia suas decisões para serem cumpridas pelo Ministério da Educação e Cultura, sem o aval da Presidência da República. E seguiam-se críticas e recomendações de toda ordem: didática, disciplinar, administrativa e financeira das universidades (FÁVERO, 1991).

> As proposições do Relatório Meira Mattos são coerentes, em muitos pontos, com as sugestões de Rudolph Atcon, entre eles, citam-se: o fim da gratuidade do ensino superior; a gestão empresarial das universidades; o estabelecimento de práticas e valores voltados à ordem capitalista. Ambos esbarram, para sua efetiva operacionalização, na necessidade de centralização do Estado militar, que não vê com bons olhos a participação da sociedade civil, mesmo que restrita às elites, na gestão das universidades. Mas em linhas gerais são estes os documentos que balizam a Reforma Universitária de 1968 (ZANDAVALLI, 2009, p. 396).

Como salienta Zandavalli (2009, p. 396-397), no Relatório Meira Mattos, fica evidente o objetivo de obter informações para controlar o sistema educacional a partir de um ideário repressor mas, "é patente a ausência da exposição de dados mais rigorosos para a análise do **sistema educacional**" (grifo meu).

Em resposta aos estudantes e docentes que protestavam por conta da crise gerada na universidade - havia problemas de toda ordem, a exemplo da falta de vagas-, em 1968, o governo militar instituiu, por meio do Decreto n.º 62.937, de 2 de julho de 1968, o GTRU– Grupo de Trabalho[21] para promover a reforma universitária [no Brasil]:

> **Art. 1º.** Fica instituído, no Ministério da Educação e Cultura, um grupo de trabalho, com 11 (onze) membros designados pelo Presidente da República, para acelerar a reforma da Universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País [...] (BRASIL, 1968, p.5481).

Fernandes (1979) observa que este grupo de trabalho[22], embora tenha sido formado por pessoas experientes e respeitadas no meio intelectual e técnico, enfrentou adversidades que foram desde o curto prazo[23] (30 dias), ausência de legitimidade política e diversidade de opiniões por conta das diferentes áreas dos

[21] Foram membros do Grupo de Trabalho: Ministro Tarso Dutra, João Paulo dos Reis Velloso, Valnir Chagas, Newton L. Buarque Sucupira, Fernando R. do Val, João Lira Filho, Antonio Moreira Couceiro, Roques Spencer Maciel de Barros, Padre Fernando Bastos de Àvila e Leon Peres. Os dois estudantes designados para fazerem parte do grupo eximiram-se da tarefa. (FERNANDES, 1979, p.205-206)

[22] O grupo foi dividido em quatro subgrupos: a) institucionalização do ensino superior, forma jurídica, administração da universidade; b) organização didático-científica, magistério, estratégia de implantação da pós-graduação, pesquisas; c) recursos para a educação e expansão do ensino superior; d) corpo discente, representação estudantil. (FERNANDES, 1979, p. 206)

[23] Conforme o Decreto nº 62.937, de 2 de Julho de 1968, em seu artigo 3º "Os estudos e projetos deverão estar concluídos dentro de 30 (trinta) dias após a instalação do grupo de trabalho, cujos encargos constituirão matéria de alta prioridade e relevante interêsse nacional." (BRASIL, 1968, p.5481. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62937-2-julho-1968-404810-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23. mai. 2016.

integrantes do Grupo, o que resultou em recomendações contraditórias.

Para Fernandes (1979) havia, nesse cenário, a intenção do Governo Militar, por meio do discurso da inovação e modernização da educação superior, em assumir o controle político no sentido de conter a ameaça de forças genuinamente inovadoras (p.208-209). Havia uma contradição entre as intenções do Governo Militar e a sociedade. Por conta disso, Fernandes (1979) intitula esse episódio de "Reforma consentida" porque essa não poderia ser aceita pelo fato de que não nasceu e não fluiu da vontade dos professores, intelectuais, dos estudantes e da sociedade que desejavam uma nova universidade. Mesmo assim, algumas questões positivas nasceram dessa Reforma, como o debate relativo ao custeio e planejamento para a expansão educacional no Brasil, com proposição de projeto de lei para esse fim, implantação do Regime de Dedicação Exclusiva, reorientação do ensino de segundo grau com o acréscimo de elementos curriculares voltados ao trabalho e à capacitação dos estudantes, criação de um ciclo geral inicial na graduação, criação de cursos de graduação de curta duração, extinção da cátedra, instituição da representatividade dos docentes em órgãos colegiados das instituições, duração do ano letivo (180 dias) e a remoção da coincidência com o ano civil, instituição de normas relativas à carreira do magistério superior, criação do regime de monitoria (FERNANDES, 1979).

Embora essas mudanças tenham sido promovidas com intuito velado de se manter a ideologia do Governo Militar, não se pode negar que as mesmas também se assentaram em processos de avaliação pontuais, refletores dos Relatórios Atcon e Meira Mattos. Assim, tais relatórios são, também, relatórios avaliativos, evidentemente carregados de ideologias e intenções, e que refletiram no Relatório construído pelo GTRU, que subsidiou o Projeto de Lei que originou a Lei nº 5.540/1968, a Lei da Reforma Universitária. Enfim,

> a tônica do Relatório emitido pelo GTRU foi a mesma dos documentos anteriores, ou seja, a imposição de uma feição tecnocrática às universidades, com gestão empresarial voltada à eficiência, eficácia e produtividade das IES e o estabelecimento de um vínculo maior entre instituições e empresas (ZANDAVALLI, 2009, p.400).

Em decorrência desse contexto, a maioria das universidades assimilou o modelo do Estado autoritário em seus Estatutos e Regimentos, fato que contribuiu para a crise universitária que viria a se suceder logo mais adiante:

> A universidade representa o instrumento mais eficiente para assegurar o comando ideológico da classe dirigente (ao lado de outros, como a imprensa, o púlpito, etc), porque a ela incumbe a produção dos próprios esquemas intelectuais de dominação. Por esta função geral, a universidade se constitui em foco imediato do pensamento que configura a presente situação de domínio de determinada classe, atende com novos procedimentos às exigências científicas e sociais do grupo mandante, forja argumentos, que devem se opor a outros [...] estabelece a pedagogia que satisfaz aos detentores da autoridade política (CUNHA e GOES, 1985, p.93).

Como dito, esse contexto foi gerador da crise que a universidade enfrenta até os dias atuais porque esse momento histórico em muito contribuiu para que essa instituição passasse a funcionar com padrões de uma organização capitalista de produção "distinguindo os que pensam dos que fazem, ou seja, os que formulam sua política essencial e financeira e os que a executam" (BOSCHETTI, 2007, p. 225).

Observa-se, nesse aspecto, que a perspectiva gerada nesse recorte histórico, em relação à produtividade nas instituições e o apreço pela gestão empresarial, é bastante forte nos dias atuais, inclusive, como se pode perceber, muitas das recomendações previstas pelo GTRU e Relatórios Atcon e Meira Mattos

permanecem, influenciando diretamente o conceito de qualidade de educação superior que vem sendo construído no Brasil.

2.2.2 – A avaliação nos anos 1980: o PARU e o GERES

Em termos de avaliação da educação superior, os anos de 1970 foram a sombra dos anos de 1960 porque as medidas implantadas por conta da Lei nº 5.540/1968 (Reforma Universitária) foram sendo implantadas gradativamente. No entanto, na década de 1980, é criado o Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU e, após, é criado o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – GERES. É sobre esses dois importantes movimentos da década de 1980 que elaborei este item.

Nesse particular, a esta altura da história da avaliação no Brasil, é importante o questionamento sobre *o porquê a avaliação da educação superior renasce na agenda do governo e das instituições?*

Conforme apresentei, na década de 1960, a avaliação, de certa forma, permeou a agenda do governo militar porque lá o objetivo era retrair os movimentos contrários à ideologia autoritária do Estado vigente. Por isso, as avaliações que figuraram nos relatórios produzidos naquele contexto histórico - que, de certa forma, avaliaram o contexto das universidades, a postura dos docentes e estudantes - decorriam de uma agenda governamental que tinha por intuito manter o poder do Estado, o autoritarismo e a ideologia do capitalismo, fruto do ideário do Banco Mundial, decorrente dos acordos do Brasil e Estados Unidos.

A década de 1980 colhe alguns dissabores da Reforma Universitária, isto é, os problemas existentes na década de 1960, além de aumentarem, dão origem a uma grande crise na universidade. Temas relacionados à gestão universitária, acesso à universidade e papel da universidade no desenvolvimento da nação, entre outros elementos, constituíram-se centrais na agenda da educação superior e, assim, a temática da avaliação da

universidade e, portanto, da educação superior desenvolvida, retomaram a agenda do governo nessa década.

Almeida Junior (2004, p.82), nesse aspecto, ao *questionar por que a avaliação integra a agenda da educação superior nos anos 80* responde que

> A análise dos documentos que situamos nessa fase da elaboração da política [...] nos faz afirmar que a agenda da avaliação no Brasil se caracteriza pelo tipo de "agenda de decisão" (KINGDON, 1984. Apud VIANA, 1996). Isso porque todos os documentos relacionados no período (1983-1992) elaboram um diagnóstico que é considerado o problema da educação superior no país. Em outras palavras, especificam o problema a ser tratado e discutido. O problema que os documentos especificam está direcionado para a questão da "crise" da educação superior no Brasil. Esta crise é um dos motivos ou uma das razões pelas quais o tema da avaliação entra para a agenda governamental.

Em relação a essa crise na universidade, Santos (2011) informara que, no final do século XX, três crises desafiaram a universidade: a crise da hegemonia, da legitimidade e a institucional. A crise da hegemonia era resultante do conflito entre as funções tradicionais da universidade e as exigências que, no decorrer dos anos, lhe desafiavam:

> De um lado, a produção de alta cultura, pensamento crítico e conhecimentos exemplares, científicos e humanísticos, necessários à formação das elites de que a universidade se tinha vindo a ocupar desde a Idade Média europeia. Do outro, a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos instrumentais, úteis na formação de mão de obra qualificada exigida pelo desenvolvimento capitalista (SANTOS, 2011, p.9).

Essa incapacidade da universidade em lidar com essas funções contraditórias fez com que a universidade deixasse de ser única na resolução dos problemas da sociedade e mercado. Com isso, os agentes econômicos foram buscar meios alternativos para

além da universidade e isso contribuiu sobremaneira para a crise da legitimidade da universidade.

> A segunda crise era a crise de legitimidade provocada pelo fato de a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual em face da contradição entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições do acesso e da credenciação das competências, por um lado, e as exigências sociais e políticas da democratização da universidade e da reivindicação da igualdade de oportunidades para filhos das classes populares, por outro (SANTOS, 2011, p.9-10).

A crise institucional, por sua vez, resultou da

> contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objetivos da universidade e a pressão crescente para submeter esta última a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social (SANTOS, 2011, p. 10).

Em estudos posteriores, Santos (2011, p.15) afirma que essas crises agravaram-se e que assumiram caminhos e perspectivas que "só podem ser enfrentados [...] através de vastos programas de ação gerados dentro e fora da universidade":

> Cumpriu-se, mais do que eu esperava, a previsão que fiz há dez anos. [...] Assim sucedeu. Previa também que a concentração na crise institucional pudesse levar à falsa resolução das duas outras crises, uma resolução pela negativa: crise de hegemonia, pela crescente descaracterização intelectual da universidade; a crise da legitimidade, pela crescente segmentaçação do sistema universitário e pela crescente desvalorização dos diplomas universitários, em geral. Assim sucedeu também (SANTOS, 2011, p.15).

Em uma rápida visita aos dias contemporâneos percebe-se que essa crise se alastrou e não parece que seu fim está próximo,

ao contrário, está cada vez mais profunda e complexificada pelo movimento gerado pela transnacionalização.

Tendo em vista os propósitos desta pesquisa, retornarei a essa questão adiante, inclusive buscando respostas também em Boaventura de Sousa Santos porque se coadunam com a ideia de que "a universidade é um bem público intimamente ligado ao projeto de país. O sentido político e cultural deste projeto e sua viabilidade dependem da capacidade nacional para negociar de forma qualificada a inserção da universidade nos contextos de transnacionalização" (SANTOS, 2011, p.113).

Nesse contexto de crise da universidade, outro acontecimento histórico inicia-se no Brasil com a abertura democrática em detrimento à ditadura militar. Assim, iniciativas democráticas e de participação popular, em especial nos espaços públicos educacionais vinham à tona, como registrado por Germano (1999, p.244):

> [...] as greves começam a acontecer, também, em escolas e universidades, sobretudo a partir de 1979. Os professores protestam contra os baixos salários, contra o autoritarismo, contra a política educacional do regime militar. A CPB (Confederação dos Professores do Brasil) se reorganiza e, em 1980, é criada a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), que foi precedida pelo surgimento de associações docentes em grande parte das universidades brasileiras.

Nesse período - início da década de 1980-, observa-se um forte movimento no Brasil em relação à abertura democrática, do qual emanam forças para o interior da universidade e, assim, nasce o Programa de Avaliação da Reforma Universitária - PARU, com o objetivo de analisar a crise da universidade e propor formas de sua superação.

> [...] a consciência dos sérios problemas hoje vividos pela educação superior brasileira tem indicado a necessidade de que sejam pensadas estratégias para seu aperfeiçoamento. Tanto os

> órgãos responsáveis pela definição da política de educação superior quanto os dirigentes de instituições acadêmicas têm sugerido que o caminho para a formulação de novas estratégias passa por uma profunda e sistemática avaliação das condições em que se realiza a prática acadêmica, quer nos dias atuais, quer na trajetória seguida desde a mudança deflagrada em meados da década de setenta (BRASIL, PARU, 1983, p.14).

Pode-se considerar que o PARU teve uma aceitação mais ampla - e legítima - no contexto das universidades porque surgiu pela iniciativa também da ANDES – Associação Nacional de Docentes e porque o Grupo de Trabalho instituído para sua elaboração foi composto, majoritariamente, por membros da comunidade acadêmica.

O PARU tratou, basicamente, de dois grandes assuntos: gestão e produção/disseminação de conhecimentos, utilizando-se de levantamento e análises de dados institucionais colhidos através de roteiros e questionários preenchidos por estudantes, professores e administradores" (BRASIL, 2003, p.13).

> O PARU elaborou questionários que foram respondidos por estudantes, dirigentes universitários e docentes e acolheu igualmente estudos específicos para apreender o impacto da Lei 5540/1968 quanto à estrutura administrativa, à expansão das matrículas e à sua caracterização, à relação entre atividades de ensino, pesquisa e extensão, características do corpo docente e técnico-administrativo e vinculação com a comunidade (BRASIL, 2003, p.13).

Embora tenha tido curta duração, porque foi extinto um ano após, o PARU foi considerado pelo meio universitário uma sinalização avaliativa positiva, justamente porque, como dito, se apresentava como um documento que se destinava a estudar a crise na universidade e indicar caminhos à sua superação. No entanto, essas sinalizações não ocorreram porque não houve materialização de normas e instrumentos legais para o processo de avaliação das universidades brasileiras, nem mesmo a explicação de várias outras

questões e, assim, sem a compreensão das instituições, o PARU perdeu-se no seu caminho, sendo extinto em 1984:

> Nele [PARU] não aparecem, no entanto, indicações técnicas e legais para a avaliação das instituições. Isso explica em parte o porquê de sua curta duração (vigora somente até 1984) e falta de apoio político do MEC para continuar se desenvolvendo (ALMEIDA JUNIOR, 2004, p.85).

Mais tarde, em 1986, com o alargamento dos processos de transição do regime militar, o então Ministro da Educação Marco Maciel propõe ao então presidente da República Federativa do Brasil, José Sarney, a criação de uma "Comissão de Notáveis"[24] para diagnosticar e propor instrumentos de superação da crise na universidade. Essa comissão recebe o nome de GERES – Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior.

Ao propor esta comissão, Marco Maciel, na exposição de motivos que encaminha a proposta da Comissão, cita os elementos caracterizadores dessa crise.

> [...] mal remuneração dos professores; carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas; deficiências na formação profissional dos alunos; descontinuidades das pesquisas; discriminação social no acesso às universidades; sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes; crise financeira e pedagógica do ensino privado; excesso de controles burocrático nas universidades públicas e

[24] A comissão, criada pelo Decreto nº 91.117, de 29 de março de 1985, foi composta por pesquisadores, professores universitários, empresários e representantes da igreja. a comissão será integrada por: Caio Tácito Sá Pereira de Vasconcelos, Almicar Tupiassu, Bolivar Lamounier, Carlos Nelson Coutinho, Clementino Fraga Filho, Dom Lourenço de Almeida Prado, Edmar Lisboa Bacha, Eduardo de Lamônica Freire, Fernando Jorge Lessa Sarmento, Francisco Javier Alfaya, Guiomar Namo de Mello, Haroldo Tavares, Jair Pereira dos Santos, Jorge Gerdau Johanpeter, José Leite Lopes, José Arthur Gianoti, Luiz Eduardo Wanderley, Marli Moisés, Paulo da Silveira Rosas, Roberto Cardoso de Oliveira, Romeu Ritter dos Reis, Simon Schwartzmann e Ubiratan Borges de Macedo, sob a presidência do primeiro. (Fonte: BRASIL, 1985. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91177-29-marco-1985-441184-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 mai. 2016.

> pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção de professores (ALMEIDA JUNIOR, 2004, p. 85-86).

Marco Maciel (1985, p.2) destaca, ainda, os motivos pelos quais as universidades não estariam preparadas para os desafios das décadas futuras, indicando que descuidaram de importantes aspectos, como:

> [...] o fortalecimento da pesquisa científica; a formação polivalente e de alto nível; a superação do formalismo vazio dos currículos e diplomas; a adoção de novos conceitos e concepções de ensino; o estabelecimento do pluralismo de estruturas organizacionais, conteúdos curriculares e requisitos de cursos. Sem perder sua função democratizadora, a Universidade não deve descurar da formação das elites intelectuais do País; sem perder sua especificidade e autonomia, não pode isolar-se como corporação fechada e alheia às solicitações sociais. [...] (MACIEL, 1985, p. 1).

Um dos itens de um relatório produzido pela Geres e denominado de "Autonomia e Avaliação" expõe uma proposta no sentido de que a avaliação da educação superior seja encabeçada por representantes dos órgãos governamentais (o que não ocorreu no PARU). Ainda, esse relatório traz a ideia da avaliação em duas vertentes básicas: a de *desempenho institucional* e a de *qualidade dos cursos*, como instrumento para a alocação de recursos.

> A proposta do GERES é que o processo de avaliação seja conduzido pela Secretaria da Educação Superior do MEC [...]. O processo deverá contemplar duas vertentes básicas: a da avaliação do desempenho institucional e da avaliação da qualidade dos cursos oferecidos. Embora inteiramente relacionados, esses dois enfoques na realidade são complementares e se utilizam de parâmetros distintos. Dado o interesse de dar prioridade ao controle social da utilização de recursos públicos, o processo deverá iniciar-se com vistas a avaliação das instituições federais de ensino superior, estendendo-se progressivamente às demais instituições do

> sistema. Contudo, no que se refere à avaliação da qualidade dos cursos poder-se-á, desde logo, considerar instituições de qualquer natureza em cada área do conhecimento (BRASIL, 1986, p.09).

É interessante se observar, a partir desse recorte do Relatório da Geres (1986), como observado por Dias Sobrinho (2003), que aí já se anunciava a criação de uma proposta de avaliação da educação superior, como se pode constatar em 1996, quando o "Provão" (Exame Nacional de Cursos) foi implantado: "o GERES em consonância com o Relatório da Comissão Nacional e as várias das contribuições a ele encaminhadas pelas Sociedades Científicas e Profissionais, propõe que o controle social seja feito a partir de um sistema de avaliação de desempenho" (GERES, 1986, p.09), onde "todos os alunos formados em determinada área do conhecimento (ou amostra deles) são submetidos a testes padronizados, que permitem aferir o quanto sabem. Este é, possivelmente, o melhor indicador de desempenho dos cursos" (GERES, 1986, p.9).

Tendo sido apresentado o Relatório, a Andes e o Crub – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras propuseram substitutivos em face à proposta da Geres, fato que gerou muitos debates e o sepultamento dessa proposta. Em reação a essa situação, surgem discussões com três posicionamentos distintos: a do Governo, a dos Reitores e a dos Docentes, mas nenhuma das posições foi capaz de materializar uma proposta de avaliação da educação superior do país.

> [...] surgem as discussões sobre a "avaliação" das instituições públicas, principalmente das universidades, como forma de se possibilitar o resgate e a credibilidade dessas instâncias de poder. Ou seja, a avaliação surge, de um lado, decorrente de um caráter estrutural e estrategicamente utilizado pelos setores interessados na redemocratização do país – pois as universidades, enquanto instituições públicas, deviam ser avaliadas como forma de prestação de contas à sociedade acerca dos recursos públicos utilizados; por outro, decorrente da própria conjuntura, a avaliação

> surge como uma resposta às criticas feitas à universidade pública na tentativa de se reverter o quadro nitidamente favorável à sua privatização (BELLONI, 1995, p.88-89).

Nesse percurso histórico da avaliação da educação superior pode-se constatar que a proposta apresenta pelo Geres a avaliação caminha para duas tendências opostas.

> A primeira, oriunda do Geres, opta por uma avaliação técnico-burocrático, na qual o objetivo é controlar, ranquear, instrumentalizar a distribuição de recursos, credenciamento das instituições e prestação de contas dos recursos. Na segunda, proposta pelas entidades, observa-se uma avaliação de cunho participativa formativa, com objetivos de conhecer a instituição, melhorar a sua qualidade, prestar contas à sociedade das atividades exercidas (PEREIRA, 2009, p.5-6).

Nesse recorte histórico, é perceptível que, tanto no Relatório do Paru, quanto no do Geres, a avaliação da educação superior tem como centro do debate a crise da universidade. No entanto, é importante salientar que esse momento histórico freou a expansão e o investimento nas universidades públicas, quanto favoreceu o setor privado. Isso fez com que o desenvolvimento dos processos de avaliação não resultassem em efetivo controle da qualidade.

2.2.3 – A avaliação nos anos 1990: do PAIUB ao ENC (Provão)

Nos anos de 1980 florescem decisões sócio-políticas importantes e que vão desencadear profundas mudanças no processo democrático até os dias atuais. Em 1985, lutava-se pelas eleições diretas para a Presidência da República; em 1988, é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil; e, finalmente, em 1989, ocorre a primeira eleição para presidente no novo regime democrático.

É evidente que essa abertura democrática no Brasil, principalmente por conta de sua materialização na nova

Constituição, influenciou, também, a educação superior, mesmo com o tumulto político ocorrido em 1992, com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello e a entrada de Itamar Franco, que se mostra mais receptivo[25] às discussões e debates sobre a avaliação na universidade.

Por um certo período compreendido entre 1988 e início dos anos de 1990, no entanto, a avaliação foi considerada quase que como um tabu: as discussões foram freadas após divulgação da lista dos improdutivos de José Goldemberg[26], Reitor da USP, que desencadeou o processo de avaliação no interior da universidade:

> No caso da USP, foi na gestão do Reitor José Goldemberg (1985-1989) que o processo de avaliação no interior da universidade tomou corpo. A Reitoria da USP decidiu reunir informações quantitativas sobre a atividade dos departamentos e unidades, recolhendo dados sobre a produção dos seus docentes (cf. Goldemberg, 1992). Os critérios utilizados para avaliar a produção docente, além de meramente quantitativos, contemplavam basicamente a produção publicada, não levando em conta as demais atividades docentes, tais como aulas ministradas nos cursos de graduação e pós-graduação, orientação de alunos, atividades de extensão universitária, etc. Além disto, os

[25] "O PAIUB recebeu a acolhida do governo federal na gestão de Itamar Franco, inclusive com a destinação de verbas para as instituições participantes, mas foi repudiado na primeira gestão de FHC, que optou pela implantação do Exame Nacional de Cursos (ENC), divulgado como Provão". (ZANDAVALLI, 2009, p.424).

[26] José Goldemberg foi Reitor da USP entre 1985 e 1989 e sua gestão foi um "marco importante do processo de recrudescimento do espírito burocrático. Foi também a partir da gestão Goldemberg que houve uma valorização exacerbada das atividades de extensão universitária, concebendo-se a universidade como agência prestadora de serviços à sociedade. Ou seja, houve na USP, a partir da segunda metade da década de 80, uma hipertrofia das técnicas que simulam uma maior eficiência e racionalidade para a instituição, mas que concretamente têm conduzido a universidade para um processo de burocratização anárquica que, no limite, tem entrado em conflito com os valores propriamente acadêmicos, tais como o ensino e a pesquisa. Na verdade, além da instituição realizar um mecanismo de controle burocrático muito grande sobre o trabalho intelectual, ela acaba também por produzir um conformismo e uma identificação de certos professores em relação às práticas burocráticas, ou seja, ela também produz o burocrata profissional, totalmente identificado com a estrutura burocrática. "Cresceu muito na USP a aceitação passiva, a disciplina passiva que Max Weber apontava como um dos traços do burocrata... aquele olhar de dorminhoco, aquela coisa pastosa e cinzenta, e ao mesmo tempo paquidérmica, isso se generalizou..."(Fonte: PAULA, 2000, p.192).

> critérios de "produtividade" adotados pela Reitoria da USP não levavam em consideração, também, as especificidades das diversas áreas do conhecimento. Neste sentido, desconsiderou-se que existem áreas em que se publica mais num curto prazo de tempo, como medicina, agricultura e tecnológicas, enquanto em outras, como matemática e humanidades, os trabalhos têm um longo período de maturação, e as facilidades de publicação, em especial em revistas internacionais, são mais escassas do que nas demais áreas (PAULA, 2000, p.193).

A lista de improdutivos consistiu no ápice do processo de avaliação na USP quando a Folha de São Paulo, em fevereiro de 1988, publicou a "relação dos docentes sem produção científica em 1985 e 1986" (Folha de S. Paulo, 1988a; 1988b *apud* PAULA, 2000, p.194).

Aí, a partir disso, "[...] a avaliação passou a ser associada à execração pública e tornou-se por algum tempo um tabu, um assunto politicamente, pelo menos proibido" (RISTOFF, 2000, p. 37).

A conduta de José Goldemberg (1985- 1989) não se torna atípica se levado em consideração o momento da época: vivia-se em um tempo em que os ventos da ditadura militar ainda sopravam e o pensamento cartesiano quantitativo ainda era bastante forte. Aliado a isso, não se pode esquecer a carga recebida dos momentos históricos anteriores, bem como a forte influência remanescente do GTRU e Relatórios Atcon e Meira Mattos. Paula (2000, p.194) registra esse contexto:

> Existe uma mentalidade hegemônica na USP, na UFRJ e na maioria das universidades brasileiras, que reduz a produção cultural aos critérios de uma "produtividade" meramente quantitativa, mentalidade esta que representa uma interiorização das novas propostas "racionalizadoras" provenientes do Executivo, do MEC e dos seus assessores para as universidades. As universidades, sobretudo as públicas, sentem-se na obrigação de mostrarem-se "produtivas", "racionais", "eficazes", pois são permanentemente acusadas de "irracionais", "perdulárias", "improdutivas". No reino da razão instrumental e da valorização

> dos aspectos meramente funcionais da universidade, esquece-se que a universidade enquanto espaço de formação, pesquisa e extensão já está cumprindo a sua missão social. Fazendo-se uma analogia da universidade com as empresas e com o mercado capitalista de produção, exige-se delas que se transformem em máquinas prestadoras de serviços à sociedade, ao Estado e ao setor produtivo. Os professores universitários deixam de ser intelectuais críticos para transformarem-se em funcionários do capital que prestam serviços à sociedade de mercado. Assim, o tão procurado diálogo com a sociedade torna-se mais difícil, na medida em que na busca de uma maior racionalização para as atividades universitárias, reforçam-se os mecanismos de burocratização do ensino e da pesquisa.

Ainda, para agravar a situação, internamente, no MEC, não havia a cultura de escutar os movimentos organizados vinculados às universidades. Houve um tempo (1987-1988) em que, com apoio do *British Council* o governo realiza um Seminário intitulado *Institutional Evaluation in Higher Education* para debater o tema da avaliação. Nesse período, entretanto, algumas universidades (UFPR, UnB, USP, entre outras) já discutiam seus próprios processos de avaliação (LEITE, 1997).

Conforme indica Ristoff (2000) somente em 1993-1994 é que o MEC começa a ouvir as entidades como a Andifes – Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior, Abruem - Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais e o Fórum dos Pró-Reitores de Graduação e Planejamento, assumindo o papel de condutor - articulador, viabilizador e, principalmente, financiador[27] - na formulação das atividades de construção dessa nova política.

E, assim, foi num exercício de escuta do MEC que nasceu o PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades

[27] Conforme indica Zandavalli (2009, p. 419). "No caso do PAIUB, o papel foi de articulador, viabilizador e, por fim, de financiador. Para o autor, havia, por parte da equipe do MEC, a clareza de que só seria possível realizar a avaliação institucional e as mudanças com a parceria das universidades".

Brasileiras, cuja proposta original[28] foi realizada pela Andifes, entregue ao MEC em 1993.

No PAIUB constituiu-se o "Documento Básico - Avaliação das Universidades Brasileiras: uma proposta nacional", dividido em duas partes. A primeira parte (Parte A) é subdividida em fundamentação, princípios, objetivos, características, desenvolvimento da proposta e indicadores institucionais de avaliação. A segunda parte (Parte B) é subdividida em aspectos gerais, metodologia e desenvolvimento.

A fundamentação constante na Parte A, caracterizadora da avaliação institucional, localiza a importância da universidade e a necessidade da garantia da qualidade oferecida, além de situar a avaliação como contraponto da proposta institucional desenvolvida na Instituição:

> Reconhecida historicamente como instituição que produz e dissemina o saber voltado tanto para a busca das verdades científicas quanto para atender às necessidades básicas da sociedade, espera-se da Universidade desempenhos consequentes em suas atividades – fim, capazes de garantir bom padrão de qualidade de seus serviços à sociedade. Se este pressuposto é abrangente, a natureza e a destinação prioritária desses serviços podem e devem ser discutidas em função da organização e do estágio de desenvolvimento em que se encontra a sociedade a que serve. O processo de avaliação deve, portanto, ser o contraponto da proposta institucional desenvolvida pela IES, buscando

[28] Foi desenvolvido pela Comissão Nacional de Avaliação, designada pelas Portarias SESu nº 266, de 24 de agosto de 1995, nº 310, de 26 de setembro de 1995 e nº 002, de 18 de janeiro de 1996, assessorada pela SESu. A Comissão era composta de representantes de várias entidades: Fórum de Pró-Reitores de Graduação; Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação; Fórum dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração; Fórum de Pró-Reitores de Extensão; ANDIFES; Associação Nacional de Universidades Particulares (ANUP); Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM) e a Associação Nacional de Escolas Superiores Católicas (ABESC). (BRASIL, 1993, p. 1). E contava com um Comitê Assessor, formado por representantes de IES brasileiras e da SESu: Dilvo I. Ristoff (UFSC); Eda C. B. Machado de Sousa (SESu/MEC); Fernando Menezes Campello de Souza (UFPe); Heloisa Helena Sant´Anna (UEL); Isaura Belloni (UnB); Jacques Velloso (UnB); Jesus Renato Galo Brunet (UFSM); José Dias Sobrinho (UNICAMP); José Vicente Tavares dos Santos (UFRGS); Lina Cardoso Nunes (UNESA); Marlene Grilo (PUC/RS); Victor Meyer (UFSC). (Fonte: BRASIL, 1993, p. 2-3).

> atender a uma tripla exigência 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. Isto significa acompanhar metodicamente as ações a fim de verificar se as funções e prioridades determinadas coletivamente estão sendo matizadas e atendidas. É este contraponto entre o pretendido e o realizado que dá sentido à avaliação (BRASIL, 1993, p.4).

Nessa mesma parte (Parte A), o documento traz a concepção de educação como bem público e, por conta disso, a necessidade de ser avaliada em termos de sua eficácia social e eficiência de seu funcionamento. Ainda, retoma a noção de avaliação institucional, explicitando sua importância no contexto da IES para além da verificação quantitativa mas mais; traz a avaliação qualitativa, inclusive as vinculadas ao projeto acadêmico:

> A educação é um bem público porque seus benefícios atingem toda a sociedade. Deve por isso ser avaliada em termos da eficácia social de suas atividades, bem como em termos da eficiência de seu funcionamento. A avaliação institucional sistemática é uma maneira de se estimular o aprimoramento da realização de uma atividade, e de evitar que a rotina descaracterize objetivos e finalidades desta mesma atividade. Voltada ao aperfeiçoamento e à transformação da universidade, a avaliação significa um balanço e um processo de identificação de rumos e de valores diferentes. Seu traço distintivo é a preocupação com a qualidade, tornando-se um processo contínuo e aberto, mediante o qual todos os setores da Universidade e as pessoas que os compõem participem do repensar objetivos, modos de atuação e resultados de sua atividade, em busca da melhoria da instituição como um todo. Ao lado de indicadores clássicos, de ordem Quantitativa, a avaliação institucional implica dimensões qualitativas, inclusive aquelas vinculadas ao projeto acadêmico. A avaliação não implica, evidentemente, que todas as discordâncias, dúvidas e contradições, características do cotidiano acadêmico, venham a desaparecer; ela, ao contrário, deve contribuir para revelar, preservar e estimular a pluralidade constitutiva da instituição

> acadêmica. Enquanto processo de atribuição de valor, a avaliação supõe exame apurado de urna dada realidade, a partir de parâmetros de julgamento derivados dos objetivos, que orientam a constituição, desenvolvimento ou produto das ações dessa mesma realidade. Supõe, igualmente, racionalidade dos meios e utilização de aferições quantitativas (BRASIL, 1993, p.4).

Diante dessa fundamentação, o documento traz os princípios da avaliação institucional, invocando a necessidade da descentralização dos procedimentos necessários à tomada de decisão:

> "a) aceitação ou conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos; b) reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados; c) envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para melhoria do desempenho institucional (BRASIL, 1993, p.4).

Como apresento adiante, nos próximos itens desta pesquisa, esses princípios influenciaram sobremaneira as discussões que vão originar o Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, em especial no que diz respeito à noção de educação como bem público e o envolvimento da comunidade acadêmica nos processos avaliativos porque,

> [...] não existem leis externas e sistemas de avaliação impostos de fora para dentro que transformem de modo essencial e duradouro a educação. Programas de avaliação impostos transfiguram as instituições e modelam o sistema educativos em suas estruturas burocráticas e formais – mais computadores, mais doutores, mais produtividade... - , mas a essência educativa não se modifica, nem se constrói somente desse modo a qualidade com valor social. Para que ocorra uma transformação essencial e duradoura da educação, é imprescindível a participação ativa e com intencionalidade educativa dos sujeitos de cada comunidade institucional (DIAS SOBRINHO, 2003, p.114-115).

Então, diante dessa proposta considerada mais atenta ao envolvimento da comunidade acadêmica, o documento base resulta na proposta de institucionalização do Paiub – Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras, que foi sustentado no princípio da adesão voluntária por parte das universidades e continha, na auto avaliação institucional, sua etapa inicial, a qual se estendia a toda a instituição com participação de toda a comunidade acadêmica, e se completava com a avaliação externa (BRASIL, 2004).

É inegável que o Paiub criou um modo mais evoluído de relacionamento entre o governo (MEC) e as universidades, com a compreensão de que a avaliação é um processo coletivo, que envolve comunidade acadêmica e sociedade. Também é inegável que, nesse período, introduziu-se a cultura da avaliação, o que ativou a promoção da dinâmica universitária.

Dias Sobrinho (2002, p. 84-85), comenta que o Paiub é

> [...] um sistema de ideias, princípios, metas, objetivos, concepções, metodologias, suas práticas correspondentes e os efeitos que produz, enquanto práticas organizadas de comunidades ou grupos humanos. É um conjunto que se pretende articulado, coerente e consistente, ao mesmo tempo teórico e prático. [...] Também não é obra de indivíduos isolados, que agem pontualmente e sem referências. É construído coletivamente com critérios comuns e ao mesmo tempo e no mesmo ato acaba constituindo o grupo social que o conforma. Em outras palavras, um programa é construído por agentes sociais. [...]

Essas características - *coletividade, abertura, pluralidade e coerência* - descritas por Sobrinho (2002) são perceptíveis no Documento Básico do Paiub:

> a) caráter institucional, que congrega atividades-meio e atividades fim; b) análise simultânea do conjunto de dimensões institucionais relevantes; c) intensa participação da comunidade acadêmica, tanto nos procedimentos e implementação, quanto na

> utilização dos resultados, constituídos por ações de melhoria da instituição; d) articulação da avaliação interna com a externa e das dimensões qualitativas e quantitativas em ambas as avaliações; e) integração e intercâmbio de experiências de avaliação, no interior de cada IES e entre as IES participantes do programa; f) natureza contínua e sistemática que permita aprimoramento e revisão permanentes (BRASIL, 1993, p. 4-5).

Diante dessa perspectiva de flexibilidade, o desenvolvimento da Proposta de Avaliação Institucional - que envolvia a produção acadêmica, a administração, o ensino e a extensão -, a metodologia adotada pela Comissão permitia que a mesma poderia ser iniciada com a avaliação do ensino de graduação e, após, seguir para as demais áreas. Assim, a priorização foi em relação à avaliação relativa ao ensino de graduação. A sugestão da Comissão foi o agrupamento dos aspectos a serem avaliados em quatro dimensões:

> [...] fatores relativos às condições para o desenvolvimento das atividades curriculares. [...]; fatores relativos aos processos pedagógicos e organizacionais utilizados no desenvolvimento das atividades curriculares. [...]; fatores relativos aos resultados alcançados do ponto de vista perfil do formando [...]; fatores relativos à formação de profissional crítico habilitado a atender ás exigências de contexto social [...] (BRASIL, 1993, p. 6-7).

Para Dias Sobrinho (2002, p. 90-95) existiu, no Paiub, três processos de avaliação: a avaliação interna, a avaliação externa e a reavaliação. A avaliação interna consistia na auto avaliação. A avaliação externa é realizada por outro grupo de sujeitos, que compreendem a comunidade acadêmica; são os agentes que contribuem para a transformação da realidade avaliada. E a reavaliação consiste numa reflexão de cunho crítico-reflexivo acerca dos processos desenvolvidos na avaliação.

Em relação ao Paiub,

> embora tenha recebido ampla adesão das universidades brasileiras, seu ritmo foi afetado em sua implementação pela interrupção do apoio do MEC desde o início do governo anterior, transformando-se em um processo de avaliação meramente interno às instituições (BRASIL, 2004, p.20-21).

Finalmente, no final da década de 1990, o grupo gestor do Paiub foi afastado de suas ações e, com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994), o programa foi extinto.

O governo de Fernando Henrique Cardoso[29] venceu o pleito à presidência em 1994, e implantou uma política social e econômica severa, com fortes ajustes/redução nos gastos públicos e recursos destinados às áreas social e educacional. Estando vinculado à perspectiva de mercado, na educação superior, abriu as comportas ao setor privado na tentativa de desonerar a função do Estado porque havia o entendimento, nesse governo, de que a educação era cara e dispendiosa e o Estado deveria ser desonerado, bem como pelo fato de que a universidade deveria prestar serviços de forma eficiente e eficaz. Todos os traços da política econômica neoliberal estavam presentes nas políticas desse governo e, diante disso, o Paiub foi extinto para que uma nova política ajustada aos princípios de mercado pudesse evoluir.

Assim, como o Paiub não se ajustava à nova ordem político-econômica, na opinião do MEC, teve que desaparecer porque, "não identificaram no Paiub o poder necessário para subsidiar e equipar o MEC para exercer com "eficiência" e "eficácia" o papel de coordenador do sistema federal de ensino superior" (GOMES, 2003, p.138).

[29] "A proposta de governo do candidato FHC para seu primeiro mandato (Cardoso, 1994) foi elaborada por uma equipe coordenada pelo economista Paulo Renato Souza, ex-secretário da Educação do Estado de São Paulo, ex-reitor da Universidade Estadual de Campinas, naquele momento, técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Vitorioso o candidato e empossado FHC na Presidência da República, Paulo Renato Souza foi nomeado ministro da Educação, cargo que ocupou de 1995 a 2002, vale dizer, durante os dois mandatos do presidente." (Fonte: CUNHA, 2003, p.38).

No contexto desse novo governo, uma nova proposta de avaliação da educação superior nasceu, cuja característica mais evidente foi o tratamento econômico dado à educação superior, que se baseava num estilo de desenvolvimento em que sua "sustentação provêm de fora dela mesma – do progresso científico e tecnológico. Essa indução atuaria no sistema educacional pelo topo, isto é, pela universidade, entendendo-se que a competência científica e tecnológica é fundamental para garantir a qualidade [...] assim como aumentar a qualificação geral da população" (CUNHA, 2003, p.39).

Assim, portanto, por conta desse novo ideário de desenvolvimento, que descaradamente propunha o sucateamento do ensino público e se omitia em relação ao ensino superior privado, a proposta do governo FHC levantava a necessidade de parcerias entre o setor privado e o governo.

O cumprimento desse ideário de desenvolvimento, notadamente baseado no modelo gerencial, foi necessário porque "a reforma do modelo de administração pública para administração gerencial [no governo FHC] simbolizou uma resposta pragmática do Estado à política econômica mundial" (TAVARES, *et al.*, 2011, p.237). Essa filiação ao modelo gerencial "foi oficialmente anunciada no documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado[30]" (BRASIL, 1995). De um modo geral, esse documento caracteriza quais são os objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

Em sua nota introdutória (p.6-8), o então presidente Fernando Henrique Cardoso

justifica o porquê da reforma e a necessidade da instalação de um modelo gerencial:

[30] O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou na forma ora publicada. (Fonte: BRASIL, 1995, p.2)

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. Com a finalidade de colaborar com esse amplo trabalho que a sociedade e o Governo estão fazendo para mudar o Brasil, determinei a elaboração do "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado", que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. O grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular **um novo modelo de desenvolvimento** que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar. Este "Plano Diretor" procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a "memória administrativa", a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental. **É preciso, agora, dar um**

> **salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de "gerencial", baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado.** É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento. [...] Brasília, novembro de 1995. Fernando Henrique Cardoso, Presidente da República (BRASIL, 1995, p.7-8). (*Grifos meus*).

O que se observa, nesse discurso, é o retorno das linhas mestras da proposta da Geres, que, assim como a política de FHC, previa a redução do tamanho do Estado e, por isso mesmo, a adoção de um Estado gerencial em forte sintonia com as perspectivas do mundo privado, também em forte sintonia com a globalização e o capital internacional.

A partir desse movimento acalentado no seio da onda gerencial promovida pelo capital, algumas possibilidades ficaram evidentes nesse governo: a educação superior como meio de produção de conhecimentos de interesse do contexto internacional mostrou-se lucrativa e interessante; e, então, haveria a necessidade da instituição de um Estado avaliador, como já debatido no Capítulo 1 desta pesquisa, no item *Qualidade da Educação Superior e Internacionalização.*

Aí, cabe uma pergunta: *ao retomar a agenda da educação superior na perspectiva da lógica da produtividade e do mercado, como previsto na Geres*[31]*, como se apresenta o conceito de qualidade em relação ao conceito de educação como bem público na era FHC?*

[31] GERES – Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior.

Preliminarmente, localizei a resposta a esta pergunta em um estudo efetuado por Tavares *et al* (2011) que empreendeu uma pesquisa[32] a respeito das concepções de avaliação no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir da reconstituição do cenário brasileiro da avaliação naquele governo.

Em sua pesquisa, Tavares *et al.* (2011) consultam o acervo da *Revista Ensaio* considerando o período 1995 a 2002 - que coincide com os dois mandatos de FHC-, sob a abordagem específica da avaliação da educação superior, encontrando quarenta e sete trabalhos que tratam desta temática. Durante o ano de 1995, textos da Revista Ensaio apresentam concepções de avaliação ancorados na experiência do Paiub, na concepção informada por Greco (1995, p. 30 *apud* Tavares, *et al,* 2011, p.240) no sentido de que a "avaliação deve ser realizada dentro do princípio de autonomia e liberdade acadêmica com cada instância da Universidade se auto avaliando e fornecendo subsídios ao repensar do projeto intelectual e pedagógico da Instituição", o que é confirmado por Both (1995, p. 256 *apud* Tavares, 2011, p. 240) ao afirmar que "como processo, a avaliação institucional não se caracteriza nem como agente punitivo, nem premiativo, mas também não representa neutralidade. É ela uma questão de maturidade institucional e de responsabilidade para com a qualidade."

[32] TAVARES, Maria das Graças; OLIVEIRA, Maria Antonieta Albuquerque de Oliveira; SEIFFERT, Otília Maria Lúcia Barbosa. **Avaliação da educação superior na revista Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação: ênfases e tendências. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 233-258, abr./jun. 201. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n71/a02v19n71.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2016. "O artigo analisa as ênfases e tendências dos textos publicados pela revista ***Ensaio*: avaliação e políticas públicas em educação,** tomando como referência a política de avaliação para a educação superior. Reconstitui o cenário brasileiro da avaliação nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998 / 1999-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 / 2007-2010). Relaciona as temáticas dos artigos em cada período histórico e aponta as concepções de avaliação presentes nas análises. Finaliza com reflexões acerca da importância do periódico, enquanto espaço de socialização dos estudos sobre avaliação da educação, especialmente da educação superior, destacando que a ênfase/tendência dos textos publicados contém a ideia da avaliação como desempenho e avaliação associada à qualidade da educação" (*grifos meus*).

Em paralelo a esse contexto, Tavares *et al.* (2011, p.240) alertam para o fato de que, ainda em 1995, Schwartzman (1995) já havia elaborado e estava em defesa de uma concepção oposta à concebida no Paiub, no sentido de privilegiar o ranqueamento decorrente da avaliação, a partir de três variáveis ou indicadores, que inseririam até as avaliações da *Editora Abril*[33] no processo, o que denota o grau de afinidade dos defensores desse período histórico com a concepção de qualidade da educação superior em sua face classificatória, portanto, de mercado.

> Schwartzman (1995) defende e elabora uma proposta, justificando que o rankeamento[34] (*sic*) serviria para discutir a pertinência e qualidades dos indicadores, melhorar as estatísticas, estimular a geração de novos dados e contribuir para a construção de sistemas de avaliação mais confiáveis. Essa avaliação *rankeadora* (*sic)* teria três variáveis/indicadores: Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD); Avaliação dos Cursos de Graduação pela *Editora Abril*® e a avaliação da pós-graduação realizada pela CAPES, além da porcentagem de docentes em tempo integral), e as atividades de extensão não seriam computadas dada sua heterogeneidade e ausência de consenso sobre seus indicadores (TAVARES, *et al*., 2011, p.240) (*sic* e ® inseridos, pelo pesquisador, autor deste tese, no texto, em 2016).

Nesse mesmo sentido, Castro (1995, p.161 *apud* Tavares, et al., 2011,p.240) defende a ideia da "introdução de um sistema de credenciamento institucional (*accreditation*), uma ISO 9000 (ou talvez 14.000) para o ensino superior" com o objetivo de "alavancar tanto a qualidade do sistema como um todo, quanto dos

[33] A Editora Abril® é proprietária do *Guia do Estudante*®, uma publicação que "avalia" cursos de graduação por meio de pareceres de docentes de instituições públicas e privadas de todo o país, com base em critérios metodológicos próprios. O *Guia do Estudante*® chamou a atenção da sociedade e é utilizado como marketing em instituições, principalmente as privadas porque confere certificados estrelados (de uma a cinco estrelas) aos "cursos avaliados", segundo os seus critérios.

[34] O termo *rankeamento* está, na opinião de alguns dicionaristas, incorreto. No entanto, há aqueles que aceitam, mas como se trata de um neologismo, é preferível utilizá-lo da forma aportuguesada, isto é, *ranqueamento*.

serviços prestados pelas instituições, a partir do aumento de sua capacidade gerencial".

E, assim, Tavares (2011, *et. al.*, p.240) apresentam suas conclusões, o que contribui para responder preliminarmente nossa questão anterior, quando, afirma que

> Percebe-se, portanto, duas vertentes diferentes de análise dos mecanismos de avaliação presentes naquele momento histórico: **uma classificatória/regulatória [Proposta do governo FHC]** e outra **formativa/emancipatória [PAIUB]**, com a mesma justificativa: melhoria da qualidade do sistema educacional e, mais especificamente, da educação superior. (*grifos e inserção de [...] meus*).

De fato, o conceito de qualidade de uma educação compreendida como bem público[35] não foi central no governo de FHC, até porque essa ideia foi anunciada, como visto, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado[36] proposto por aquele governo.

> A privatização do ensino superior, isto sim, foi acelerado no período em análise. Como vimos [...], o número de instituições privadas aumentou consideravelmente, em especial na categoria universidades e na dos centros universitários, o que resultou na ampliação do alunado abrangido pelo setor. **Tal crescimento fez-se com a complacência governamental diante da qualidade insuficiente do ensino ministrado nas instituições privadas e até mesmo com o benefício do credenciamento acadêmico e do crédito financeiro** (CUNHA, 2003, p.58). (*grifos meus*)

Nesse contexto em que se anuncia um amplo processo de mercantilização da educação superior, foram publicadas duas leis

---

[35] Nessa perspectiva, "se, de um lado, as IES federais padeceram de recursos para continuarem a operar nos termos que antes faziam, e, de outro, as IES privadas recebiam os benefícios visíveis, como deixar de pensar que o sucateamento do setor público do ensino superior correspondia a um intento deliberado? Sem outra referência empírica, esse foi o pensamento dominante naquelas instituições durante o octonato FHC" (CUNHA, 2003, p.58).

[36] Ver citação de rodapé nº 45.

importantes: Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, que promoveram desdobramentos vigentes até os dias atuais.

Observa-se que a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1996 foi editada no contexto da vigência da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961[37] - Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – "antiga LDB") -, alterando-a profundamente.

Nesse contexto, o CFE – Conselho Federal de Educação, criado pela Lei nº 4.024/61 e extinto no governo de Itamar Franco por conta das denúncias de corrupção[38], deu lugar ao CNE – Conselho Nacional de Educação. Assim, por conta dessa nova lei, é criado CNE,

> composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, [com] atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional (BRASIL, 1996).

De fato, a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 foi a primeira ação concreta do governo de FHC em relação à realização da avaliação das IES no Brasil. No entanto, tendo em vista que a

[37] "O período de formulação da LDB/1961 e sua tramitação política deu-se entre os anos de 1947 e 1961 à sombra de um exasperado conflito de interesses envolvendo por um lado os liberais escolanovistas que defendiam a escola pública e a centralização do processo educativo pela União e, por outro, os católicos cujo mote era a escola privada e a não interferência do estado nos negócios educacionais. No entanto, o poder de conciliação do regime liberal populista dentro do qual a LDB foi concebida e aprovada, que se instalou no país em 1945 com o fim da ditadura Vargas e perdurou até o golpe militar de 1964 soube conciliar muito bem os interesses em jogo" (MARCHELLI, 2014, p.1485).

[38] "O poder do Conselho Federal de Educação, instituído pela primeira LDB (1961), transformou-o num órgão cobiçado pelos empresários do ensino. Como dele dependiam as autorizações, reconhecimento e credenciamento, de cursos e de instituições, os empresários do ensino e seus prepostos, amparados pelas composições políticas da ditadura militar, lograram constituir a maioria, quando não a totalidade desse Conselho. As denúncias de corrupção atingiram o auge no governo interino de Itamar Franco, que dissolveu o CFE" (CUNHA, 2003, p.47).

composição de parte dos membros do CNE ocorre por indicação das entidades representativas,

> mostrou-se permeável ao privatismo, como no antigo CFE, no qual só a preferência do presidente valia. A Câmara de Educação Superior do CNE, na qual se debatem hoje os grandes interesses privados, acabou virando arena de disputa entre os próprios grupos privados, na luta pelo controle do mercado (CUNHA, 2003, p.48).

Ainda, no tocante à avaliação da educação superior, a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, nos seus artigos 3º e 4º traz a obrigatoriedade da avaliação periódica de cursos e instituições, bem como a obrigatoriedade dos exames nacionais para a aferição do desempenho dos formandos dos cursos: nasce aí, o Exame Nacional de Cursos - ENC, denominado pela sociedade, em especial os estudantes, de Provão.

> Art. 3º Com vistas ao disposto na letra e do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pela presente Lei, o Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão. § 1º Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o caput incluirão, necessariamente, a realização, a cada ano, de 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. § 2º O Ministério da Educação e do Desporto divulgará, anualmente, o resultado das avaliações referidas no caput deste artigo, inclusive dos exames previstos no parágrafo anterior, informando o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados [...] (BRASIL, 1995).

Com o Exame Nacional de Cursos – ENC, a avaliação no governo FHC concentrou-se no individual em detrimento do institucional. Assim, em função da obrigatoriedade do ENC, bem como diante de sua incapacidade de avaliar uma instituição ou até mesmo um curso, estudantes passaram a boicotá-lo. Não era raro observar, nesse recorte histórico, cursos de instituições tradicionalmente conceituadas, obterem conceitos abaixo de cursos de instituições de menor qualidade. O ENC conduziu a avaliação da educação superior a contradições enormes levando o governo federal a admitir o boicote da sociedade:

> No ensino superior, área diretamente sob sua responsabilidade, o governo federal introduziu diversas medidas e também enfrentou reações tais que impossibilitaram a implementação plena de seu projeto para o setor. Detendo-nos apenas nas mais conhecidas, instituiu o Provão, que supostamente serviria de instrumento de pressão para o aperfeiçoamento das instituições privadas de ensino, mas enfrentou boicote considerável por parte dos estudantes, notadamente do setor público [...] (CAMARGO *et al.,* 2002, p. 9).

Além do ENC, outros mecanismos de avaliação compuseram esse recorte histórico das políticas de avaliação da educação superior brasileiras, como o "Questionário sobre condições socioeconômicas do aluno e suas opiniões sobre as condições de ensino do curso frequentado; a Análise das Condições de Ensino (ACE); a Avaliação das Condições de Oferta (ACO); e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários" (BRASIL, 2003, p.14). "De pronto, constata-se que se trata de um marco legal com textos diversificados, construídos de forma gradualista; os instrumentos avaliativos, gerados em etapas, constituíram práticas fragmentárias de um outro perfil da avaliação muito diferente do Paiub" (BRASIL, 2004, p.26).

Na prática, esses mecanismos fortaleceram o ranqueamento das IES e forneceram amplo material à mídia, que se utiliza desses instrumentos para classificar as IES e apresenta-las à sociedade, a

grande maioria das vezes de forma equivocada e torpe, fato que influenciou, também, a Lei do Sinaes – Lei nº 10.861, que é o próximo que apresento e discuto.

2.2.4 – A avaliação nos anos 2000: o Sinaes e perspectiva(s)

O contexto em que se origina o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes coincide com o primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva e a semente desse sistema estava prevista na proposta do programa de governo da coligação "Lula Presidente". Tendo em vista que as políticas para a educação superior receberam destaque nessa proposta de governo, a pretensão era avaliar a educação superior a partir da compreensão de que a mesma era um importante "instrumento para o planejamento e a intervenção do Estado, visando à melhoria do desempenho dos alunos e à melhoria do sistema de ensino (Coligação Lula Presidente, 2002, p. 4 *apud* BARRYERO; ROTHEN, 2006, p. 959).

Pretendia-se, nessa lógica, que a educação superior se desenvolvesse em mão contrária à ótica neoliberal, de concepção quantitativista e objetivista, com a existência de testes de larga escala. O Sinaes consistia numa expectativa de se retomar as bases do Paiub, tendo em vista as experiências negativas do ENC (Provão) desenvolvidas no governo de FHC. Assim, entendia-se que uma nova proposta era necessária, mas que a mesma deveria inspirar-se em experiências anteriores que privilegiassem certos princípios, dentre outros, que hoje estão incorporados na Lei do Sinaes, como, por exemplo, a auto avaliação, a participação e a auto regulação.

Foi no Paiub – Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras, nascido em 1990 de uma ação política da Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, que a proposta de criação do Sinaes inspirou-se. Segundo Leite (1998, p.61) o Paiub deu voz às instituições e às suas

peculiaridades institucionais, tendo sido aceito pelas instituições públicas e privadas na medida em que contribuía para o "aperfeiçoamento contínuo da qualidade acadêmica, a melhoria do planejamento e da gestão universitária e a prestação de contas à sociedade" e, por essas razões, inspirou a criação do Sinaes.

Vencido o pleito à presidência, o governo de Luís Inácio Lula da Silva designa, por meio duas portarias ministeriais, os membros da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA)[39], instalada por Cristóvão Buarque, então Ministro da Educação, com a "finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da educação superior e elaborar a revisão crítica dos instrumentos, metodologias e critérios utilizados" (BRASIL;MEC/INEP/SESu, 2003).

Com cento e vinte dias para elaborar propostas e subsídios para a avaliação da educação superior, a CEA foi composta por representantes da Secretaria de Educação Superior (SESu), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), da União Nacional dos Estudantes (Une) e por professores vinculados às universidades públicas e privadas, daí a predominância acadêmica do seu perfil.

No dia dois de setembro de 2003, a CEA publicou a sua proposta identificada com a ideia da função social das Instituições de Educação Superior. Intitulada *Sinaes: Bases para uma Nova Proposta da Educação Superior*, a CEA contextualizou seu trabalho

[39]A Comissão foi composta por José Dias Sobrinho, da UNICAMP (presidente), DilvoI Ivo Ristoff (UFSC),

Edson Nunes (UCAM), Hélgio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (CAPES), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Junior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto((INEP), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (UNISINOS), Maria José Jackson Costa UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (INEP), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (FURB) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a (UNE).

numa visão global do papel dos processos avaliativos articulando-os à regulação do Estado para fortalecer e supervisionar o seu sistema em conjunto. A Comissão Especial também reconheceu a necessidade de uma política que seja capaz de "refundar a missão pública do sistema de educação brasileiro, respeitando sua diversidade, mas tornando-o compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia" (Sinaes, 2003, p.7).

A CEA contextualizou as experiências neoliberais, cuja avaliação foi inspirada no modelo inglês, pautado em critérios quantitativos, os quais tinham por fundamento a questão da eficiência ou ineficiência das Instituições de Educação Superior diante dos desafios das demandas sociais pela ótica da compreensão de que uma Instituição opera como incremento do mercado de trabalho, o que conferia à avaliação um caráter essencialmente técnico, que visa à medição dos resultados produzidos nas áreas de ensino, pesquisa e prestação de serviços e, muitas vezes, o estabelecimento de *rankings*. Para a CEA "em função disso, esta perspectiva de avaliação de qualidade é denominada regulatória" (Sinaes, 2003, p.12), isto é, "Avaliação de Regulação" (FERNANDES, 2010, p.7). Conforme a CEA, outra tendência da avaliação procura caminhar além dos aspectos quantitativos e de medidas, coadunando-se à produção de sentidos que justifiquem a existência das Instituições de Educação Superior na sociedade. Para a CEA, as Instituições têm "funções múltiplas" e o conhecimento produzido no seu interior, além de ser requisitado como força produtiva, também é um instrumento de cidadania em sua pluralidade, em sua diversidade (Sinaes, 2003). Essa perspectiva é denominada de avaliação da qualidade emancipatória, pois

> não se apresenta somente como prática produtora de juízos de fatos, de coleta de informação, medida e controle de desempenho. Seu processo requer reflexão tanto sobre a prática quanto sobre o objeto e os efeitos da avaliação, o que só pode ser feito através de juízos de valor (Sinaes, 2003, p.12).

Para a CEA, assim, a avaliação da qualidade emancipatória diferencia-se do mero controle porque seus processos de questionamento, conhecimento e julgamento se propõem a melhorar o cumprimento dos compromissos institucionais expressos nas missões públicas das instituições, bem como a elevação da consciência pedagógica e da capacidade profissional dos docentes, da produção de conhecimentos e da análise crítica do conjunto de práticas e dinâmicas institucionais.

A avaliação da qualidade emancipatória correlaciona duas ordens de ação: "uma é a de verificar, conhecer, organizar informações, constatar a realidade; outra é a de questionar, submeter a julgamento, buscar a compreensão de conjunto, interpretar causalidades [...],enfim, produzir sentidos" (Sinaes, 2003, p.88).

> Essa proposta de um "Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior" (Sinaes) busca assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação. O sistema de avaliação deve articular, de forma coerente, concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. Resguardadas as especificidades, os graus de autoridade e as responsabilidades de cada grupo de agentes, o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, auto-regulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas (BRASIL, 2004, p.85).

Passados mais de dez anos da publicação da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004[40], que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação

[40] Também designada pelas IES de "Lei do Sinaes". A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 foi publicada no Diário Oficial da União de 15 de abril de 2004.

da Educação Superior – Sinaes e, diante dessas duas perspectivas de avaliações de qualidade, uma questão se coloca: *nesses mais de dez anos, o Sinaes sinaliza a edificação de que perspectiva de qualidade? Emancipatória ou regulatória, orientada pelo mercado? Ou, ainda, há a articulação entre essas duas concepções, como proposto*[41] *pela CEA, quando da proposta do Sinaes?* Nesse particular, é conveniente salientar que esta pergunta está intimamente relacionada à *tese*[42] desta pesquisa, apresentada na introdução deste trabalho. Neste momento, portanto, dadas as circunstâncias, limito-me à análise teórica, realizada com base em referências produzidas por destacados autores nesses dez anos de implementação do Sinaes, bem como na legislação editada. Paralelamente, procuro demonstrar como o Sinaes foi se constituindo e, nesse movimento, que conceito de qualidade foi sendo edificado.

Cabe ressaltar que nem todas as recomendações propostas pela CEA no documento intitulado *Sinaes: Bases para uma Nova Proposta da Educação Superior* compuseram o corpo da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 – "Lei do Sinaes" e, também, que ao longo desses mais de dez anos, muitas dessas concepções enveredaram para outros caminhos por conta da circulação de ideias dominantes e modelos de avaliação de outros países ou se perderam, provavelmente por pressões internacionais e de mercado, em especial por parte do movimento privatista provocado pelos grandes grupos empresariais.

---

[41] "De modo especial, esse sistema deve articular duas dimensões importantes: a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado." (BRASIL, 2004, p.85)

[42] Na introdução expusemos a tese que defendemos nesta pesquisa: *No entanto, há espaço para acreditarmos na tese, aqui defendida, de que a qualidade desenvolvida no âmbito do Sinaes tenha enveredado às orientações de mercado, portanto fragmentada e de cunho quantitativo e economicista.*

O Quadro 3 apresenta uma breve correlação entre os principais aspectos abordados na proposta da CEA e a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004:

Quadro 3 - Principais aspectos abordados na proposta da CEA e a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 - Sinaes

ITEM	Proposta da CEA	Lei 10.861, de 14 de abril de 2004
Concepção de sistema (observa-se, nessa análise, a concepção de sistema feita por Saviani, 2010).	**Sim.** Traz a noção de integração, participação, autonomia, responsabilidades, projeto de sociedade, integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação.	**Sim.** Nos artigo 1º, §1º da Lei, há referência aos seus objetivos (intencionalidade). No §2º, observa-se a questão da avaliação institucional construída mediante análise global e integradas das dimensões, estruturas e compromisso social; o caráter público; o respeito à identidade e diversidade;
Articulação entre avaliação e regulação	**Sim.** Para a CEA, esse sistema deve articular duas dimensões importantes: a) avaliação educativa propriamente dita, e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado.(p.85)	**Sim.** Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais. Ainda, os artigos 8º, 9º e 10 tratam da avaliação e da regulação, inclusive com ações punitivas tendo o Estado (por meio do INEP e MEC) papeis fundamentais.
Articulação entre avaliação interna e avaliação externa	**Sim.** "Essa concepção procura articular a avaliação interna à avaliação externa, a comunidade acadêmica com membros da sociedade, as instâncias institucionais com as nacionais e internacionais" (p.85) "Estado e comunidade educativa, cada qual com suas especificidades, têm responsabilidades quanto à regulação e à avaliação propriamente dita Estado e comunidade educativa, cada qual com suas especificidades, têm responsabilidades quanto à regulação e à avaliação propriamente dita" (p.87)	**Sim.** No artigo 2º, I, " 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"
Educação como direito social e dever do	**Sim.** "Este princípio é o fundamento da responsabilidade social das instituições educativas. As IES,	**Sim.** O termo responsabilidade social encontra-se definido no artigo 1º, § 1º; 2º, I; artigo 3º,III. O artigo 2º, II

Estado	mediante o poder de regulação e de direção política do Estado, têm a responsabilidade de um mandato público para proporcionar aos indivíduos o exercício de um direito social." (p.86)	faz referência a "compromisso social das IES" e o artigo 3º, III, faz menção à "inclusão social".
Prática social com objetivos educativos[43]	**Sim.** "A avaliação educativa põe em questão a qualidade e a quantidade das atividades pedagógicas, científicas, administrativas e das relações sociais e profissionais que se estabelecem nos âmbitos internos das instituições e nas vinculações com a sociedade mais ampla. A avaliação educativa precisa questionar os significados da formação e dos conhecimentos produzidos em relação ao desenvolvimento do País, ao avanço da ciência e à participação ativa dos indivíduos que constituem a comunidade educativa na vida social e econômica.[...] A avaliação é essencialmente educativa, portanto formativa, sem que para isso deixe de utilizar também instrumentos e procedimentos de controle. (p.88) Não há proposta de ranqueamento de cursos e instituições. "Portanto, o Paideia deve ser dotado de uma racionalidade formativa para que efetivamente propicie elementos de reflexão e análises, sem a conotação mercadológica e competitiva, e **sem dar margem ao estabelecimento de rankings**"	**Parcialmente e com contradições.** A lei do Sinaes não faz referência ao conceito de prática educativa, mas faz referência a instrumentos e processos de avaliação nessa perspectiva. A ênfase, no conjunto dos instrumentos, é o controle, como presente no artigo 4º "A avaliação dos cursos de graduação tem por 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". A Lei do Sinaes traz uma grande contradição à proposta da CEA, que consiste no ranqueamento de cursos de instituições por meio de conceitos: Art. 4º, § 2º A avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição **de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.**
Respeito à diversidade e identidade	**Sim.** "A diversificação institucional, bem como a crise de identidade da educação superior, por uma parte explicam-se pela necessidade de criar instituições com diferentes formas e concepções e, por outro lado, pela dificuldade de atender	**Sim,** conforme se pode observar no artigo 1º, § "do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional."

[43] A CEA conceituou prática social da seguinte forma: "Como prática social educativa, incorpora princípios fundamentais de formas, relações socioeducativas, dinâmicas de processos de ensino-aprendizagem, organização institucional e concepções de educação e de sociedade que emanam de discussões amplas e públicas de todos os setores e agentes diretamente implicados na formulação e administração de políticas e nas ações de educação. A ênfase, pois, deve ser dada aos dinamismos dos processos e relações. O sentido formativo indica que a avaliação produz processos sociais de conhecimento, compreensão e julgamento do sistema e de instituições, tomados em suas partes e em suas totalidades, com objetivos primordialmente de melhoria." (BRASIL, 2004, p.89)

	satisfatoriamente a todas essas exigências e aos múltiplos desafios gestados neste período histórico. A identidade institucional não é um já-dado; é uma construção que tem a ver com a história, as condições de produção, os valores e objetivos da comunidade, as demandas concretas, as relações interpessoais. Portanto, a avaliação deve estabelecer um elo de ligação entre o específico institucional e o sistema de Educação Superior."(p.91)	
Globalidade	**Sim. "**Em nível de Estado, os diversos instrumentos de regulação e de avaliação devem se articular em um sistema integrado conceitual e praticamente, para a realização de uma consistente política de Educação Superior. [...] Os processos avaliativos precisam construir a globalidade e a integração relativamente aos sujeitos e ao objeto. A redução do fenômeno complexo e multidimensional da avaliação a um só ou a poucos de seus aspectos, sem articulação, traz o risco de passar a idéia de que a avaliação se reduz a cada um desses instrumentos, em geral dedicados a medir, quantificar e comparar". (p.91)	**Parcialmente e com contradições.** Embora a Lei do Sinaes traga, ao longo de seu texto legal, a necessidade de instrumentos avaliativos integrados, na prática, a questão da globalidade ficou prejudicada porque, durante os mais de dez anos do Sinaes, foram criados (*de modo contraditório ao Sinaes)* índices, como o CPC (*Conceito Preliminar de Curso*), IGC (*Índice Geral de Cursos*), entre outros, que desfiguraram a condição de globalidade. O Conceito de Curso (CC) de uma IES, por exemplo, não integrou o cálculo do IGC e nem o cálculo do IGC. Assim, por muito tempo, o CC vem constituindo-se apenas em resultado das avaliações externas para efeitos de autorização e reconhecimento de cursos, sem se integrar com as demais dimensões da avaliação. Para o cálculo do IGC, porém, é levado em consideração os resultados do Enade, que leva em conta, no seu cálculo, a nota da prova no exame, o Censo da Educação Superior e as questionário respondido pelo estudante. De uma forma geral, a globalidade resta prejudicada.
Legitimidade	**Sim.** "Os processos de avaliação movem-se dentro de um marco ético, em que devem estar garantidos alguns critérios: liberdade no debate argumentativo, negociação, solidariedade (cooperação), eqüidade (tratamento justo e adequado), compromisso com o conhecimento, com os valores socialmente	**Parcialmente e com contradições.** Parcialmente e com contradições. Embora a Lei do Sinaes faz menção a alguns dos conceitos propostos pela CEA, como liberdade no debate, compromisso social e responsabilidade, não há referência alguma à equidade, nem à solidariedade.

	distinguidos e com a responsabilidade pública.” (p.93)	
Continuidade	**Sim.** “é importante entender que os processos de avaliação devem ser contínuos e permanentes, não episódicos, pontuais e fragmentados. Processos contínuos criam a cultura da avaliação educativa internalizada no cotidiano. Procedimentos pontuais, quando não articulados a um programa e a um processo coerentes, produzem uma falsa ideia de avaliação: o processo complexo e multidimensional da avaliação acaba se reduzindo a um instrumento e este é tomado como se fosse a única forma possível de avaliar ou até mesmo como a própria avaliação.” (p.93)	**Sim.** As avaliações desenvolvidas pelo Sinaes têm sido desenvolvidas periodicamente. Os cursos de graduação são avaliados pelo Enade a cada ciclo de três anos e os cursos e IES precisar renovar seus atos legais de reconhecimento e credenciamento periodicamente. Essas definições constam em Portarias específicas editadas em decorrência do Sinaes.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no documento: *Sinaes: Bases para uma Nova Proposta da Educação Superior* (BRASIL, 2004) e Lei 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004).

Há outros elementos que não integraram o Quadro 3 pelo fato de constituírem-se em desdobramentos dos itens do quadro - elementos operacionais -, mas que foram fundamentais na proposta da CEA e na construção do Sinaes; portanto, que apresentaram ou não correlação na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que são: CPA, Conaes e Paideia.

A CPA – *Comissão Própria de Avaliação* é responsável pela “condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo Inep” (BRASIL, 2004) e a constituição da Conaes – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Para a CEA, haveria a necessidade da instituição de uma comissão no âmbito das IES, originariamente designada de Comissão Central de Avaliação, com a flexibilidade de criação de comissões setoriais (CSA) em função da complexidade de cada IES, em especial as universidades e centros universitários.

A Lei do Sinaes, no entanto, criou a CPA, sem a possibilidade de desdobramentos desta comissão, mas resguardou o seu sentido

e significado porque assegurou a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, vedando composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos (BRASIL, 2004). Além disso, pôs a CPA em condição autônoma em relação a conselhos e órgão colegiados existentes na IES.

No que diz respeito à Conaes[44], a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2014, a repousou diretamente à função de "órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes" (artigo 6º) com as seguintes atribuições:

> I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes; II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes; III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação; IV – articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior; V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE; VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação; VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação (BRASIL, 2004).

[44] Conforme o artigo 7º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, "Art. 7º A CONAES terá a seguinte composição: I - 1 (um) representante do INEP; 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, 2004).

Um outro elemento, que era central nas concepções da CEA e que não figurou na Lei do Sinaes como concebido, foi o Paideia - *Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área*. Ao contrário do Paideia, que apresentava uma visão formativa do processo educativo, foi criado o Enade – Exame Nacional de Desempenho do Estudante, que ingressou na Lei do Sinaes de forma alienígena.

O Paideia tinha por objetivo avaliar o desenvolvimento dos processos formativos e as dinâmicas artísticas, científicas e tecnológicas das áreas do conhecimento, priorizando centralidade à avaliação do movimento e de integração (na busca pela compreensão do estado da arte e das dinâmicas dos valores agregados) de cada área (BRASIL, 2004). (*grifo meu*)

> Assim, o Paideia preocupa-se com as dinâmicas da formação, que devem ser críticas e criativas, do desenvolvimento e da inovação em cada área, considerando a interdisciplinaridade, as relações de fronteira, o significado social da formação, o valor público dos conhecimentos, os avanços das ciências, tecnologias e artes, na perspectiva da educação continuada e das exigências de toda ordem, que se renovam e que se complexificam a cada ano.

A lógica do Paideia era também, articular-se[45] a outros instrumentos numa perspectiva global e formativa realizando interlocuções com todos os atores envolvidos, sem intencionar o estabelecimento de *rankings*:

> A avaliação que aqui vem sendo apresentada defende uma concepção que tenha sempre um objetivo educativo, isto é, uma concepção que seja formativa e construtiva, não unicamente mecanismo de controle. Portanto, o Paideia deve ser dotado de uma racionalidade formativa para que efetivamente propicie

[45] O Paideia "deve se articular a outros procedimentos avaliativos mais amplos e tendentes à compreensão de conjunto dos cursos, das áreas, das instituições, do sistema, especialmente à avaliação institucional. A integração não diz respeito apenas aos instrumentos e à prática avaliativa" (BRASIL, 2004, p.113)

> elementos de reflexão e análises, sem a conotação mercadológica e competitiva, e sem dar margem ao estabelecimento de rankings (BRASIL, 2004, p.113).

Para a CEA, portanto, o Paideia deveria constituir-se a partir de uma racionalidade formativa para que efetivamente pudesse propiciar elementos de reflexão e análises, sem a conotação mercadológica e competitiva, e sem dar margem ao estabelecimento de *rankings*. Mas, no entanto, não foi isso o que ocorreu: nasce o Enade – Exame Nacional de Desempenho do Estudante (artigo 5º da Lei do Sinaes), que, a meu ver, é remanescente das bases do ENC – Exame Nacional de Cursos, criado na era FHC.

O Enade utiliza-se de conceitos, que vão de 1 (um) a 5 (cinco), com significado aproximado à seguinte escala: 01 (um) péssimo; 2 (dois) ruim; 3 (satisfatório); 4 (bom) e 5 (excelente) e com a função de 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, 2004).

De 2004 até os dias atuais (2016), houve muitos desdobramentos em função da Lei do Sinaes, alguns deles facilitadores do propósito regulatório, outros, poucos, do propósito formativo, portanto, emancipatório.

A análise do quadro anterior conduz à percepção de que questões centrais, deliberadas no âmbito da CEA, não configuraram a Lei do Sinaes, o que contribui para a formulação da resposta à questão inicialmente formulada, *mas por que não?* Ora, desde o início, defendi a ideia de que o Sinaes enveredou mais para uma avaliação da qualidade de mercado e regulatória, do que

formativo-emancipatória. Como apresentei no final do Capítulo 1, a pressão do mercado nacional e internacional precisa, para sua materialização, de um sistema de credenciamento/acreditação de cursos e instituições. Sem esse credenciamento, não há como vender conhecimento e serviços e, portanto, o sistema de ranqueamento é imprescindível.

À época da publicação da Lei do Sinaes, em 2004, a mídia veiculava a ideia construída no interior da CEA, no sentido de que a avaliação de cursos e instituições seria desprovida de conceitos, como pretendia, por exemplo, o Paideia. Diante disso, nas explicações históricas, há o discurso de que, por pressão da sociedade, foram inseridos os conceitos, mas não foi somente isso que ocorreu porque, ao retornarem esses conceitos ranqueadores, alteraram-se, no escuro, também concepções basilares, e o Sinaes nasceu aleijado, de modo a atender aos movimentos da mentalidade economicista, num verdadeiro e flagrante retrocesso, como bem desejava o governo autoritário dos anos 1980, com o Plano Atcon e o Geres, documentos com forte influência norte-americana, cujo eixo central era a proteção ao capital. Então, o Sinaes nasceu deturpado e a sua concepção formativo-emancipatória carece de um novo debate.

Há, no entanto, mesmo diante desse *compreendido desvio de conduta* por parte do Sinaes, resultados positivos desse sistema: nunca, em algum outro momento vivido nesse país, vivenciou-se tantos descredenciamentos e fechamentos de cursos ruins no Brasil. Universidades, Centros Universitários e Faculdades privadas ruins fecharam as portas, como é o caso da Universidade São Marcos, em 2012, *Universidade Gama Filho e UniverCidade,* em 2014, entre outras tantas, com repercussão nacional.

> **MEC ANUNCIA O DESCREDENCIAMENTO DA UNIVERSIDADE SÃO MARCOS, EM SP**
>
> O Ministério da Educação anunciou nesta quinta-feira (22) o descredenciamento da Universidade São Marcos. A instituição, que atualmente tem cerca de 1.300 alunos sem São Paulo e 800

em Paulínia, no interior paulista, foi despejada em dezembro de um terreno no bairro do Ipiranga, na região sudeste de São Paulo, onde mantinha um de seus campi, e estava sob intervenção judicial e em processo de readequação às normas do Ministério da Educação. Segundo o MEC, a universidade tem 90 dias para providenciar a transferência dos alunos para outras faculdades e a entrega da documentação acadêmica aos interessados. Em nota, o MEC afirma que decidiu descredenciar a universidade "após processo administrativo em que se verificaram inúmeras irregularidades que comprometem o funcionamento da instituição". Entre as irregularidades verificadas pelo ministério estão a falta de ato de recredenciamento da instituição, o descumprimento de medida cautelar de suspensão de novos ingressos e das medidas de saneamento determinadas pelo MEC em 2011 durante o processo de supervisão, constatação de inviabilidade financeira e desorganização acadêmica e administrativa da instituição. (Disponível em:<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/03/mec-anuncia-descredenciamento-da-universidade-sao-marcos.html>. Acesso em: 30 mai. 2016.

MEC DESCREDENCIA UNIVERSIDADE GAMA FILHO E UNIVERCIDADE

Motivos foram a baixa qualidade acadêmica, o grave endividamento da mantenedora, além da crescente precarização da oferta da educação superior

O Ministério da Educação (MEC) descredenciou na última segunda-feira (13) a Universidade Gama Filho (UGF) e o Centro Universitário da Cidade (UniverCidade), ambos com sede no Rio de Janeiro. A decisão foi tomada pelo colegiado superior da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres). Segundo a pasta, os motivos foram a **baixa qualidade acadêmica**, o grave comprometimento da situação econômico-financeira da mantenedora e a falta de um plano viável para superar o problema, além da crescente precarização da oferta pelo colegiado superior da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres). Segundo a pasta, os motivos foram a baixa qualidade acadêmica, o grave comprometimento da situação econômico-financeira da mantenedora e a falta de um plano viável para superar o problema, além da crescente

> precarização da oferta da educação superior. (Disponível em: http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2014-01-13/mec-descredencia-universidade-gama-filho-e-univercidade.html. Acesso em: 30 mai. 2016). (*grifo nosso*).
>
> **MEC DESCREDENCIA 28 FACULDADES DE VÁRIOS ESTADOS BRASILEIROS**
> O Ministério da Educação (MEC) descredenciou 28 instituições de educação superior. A decisão foi publicada nessa segunda-feira (14). Segundo o MEC, a medida foi tomada porque as instituições estavam inativas no Censo da Educação Superior e tinham os atos autorizativos vencidos. As instituições descredenciadas, contudo, ainda terão até 30 dias para apresentar recurso contra a decisão ao Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão consultivo do MEC. (Disponível em: http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2014-07-15/mec-descredencia-28-faculdades-de-varios-estados-brasileiros-confira-lista.html). Acesso em: 30 mai. 2016.

No entanto, essas decisões relativas ao fechamento de IES e cursos, como se pode depreender dos atos do Ministério da Educação – MEC (Portarias, TAC, Termos de Compromissos, entre outros atos de supervisão), são decorrentes de resultados negativos de avaliações externas para efeitos de recredenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento; avaliações do Enade (elemento importante para a constituição do IGC e CPC).

Numa análise mais apropriada e integrada, por exemplo, observa-se que as conclusões referentes aos processos citados (recredenciamento, reconhecimento) são realizados a partir de instrumentos de verificação *in loco*, que trazem em seu teor e em sua estrutura, as mesmas lógicas da ACE – Avaliação das Condições de Ensino, criadas no governo FHC. Em suma, embora se percebam, nesses instrumentos, considerações de cunho reflexivo, na maioria dos casos, esses instrumentos remetem a considerações de cunho quantitativo (ou a uma "análise sistêmica global", sem referência de como se desenvolve), como abordo no Capítulo 4, se bem que as mesmas sejam necessárias, mas não devam prevalecer

no processo. Isso remete à construção de uma lógica de qualidade mais quantitativa do que qualitativa e desconsidera o necessário equilíbrio que deveria haver entre elas.

É sobre essa percepção, isto é, sobre esse (des)equilíbrio entre essas lógicas *qualitativa-formativa-emancipatória* e *quantitativa, instrumental* que faço o Capítulo 4, a partir da análise do conceito de qualidade da educação superior em Cursos de Pedagogia, a ser verificada por meio do estudo do conjunto de elementos e indicadores produzidos em 2014 (Relatório de Área e Institucional, Instrumentos de Avaliação, Conceito de Curso, Censo da Educação Superior), da forma como descrevi nas Decisões Metodológicas dispostas neste trabalho. Antes, porém, no Capítulo 3 discuto questões relativas à qualidade de formação inicial docente, assumindo o papel central das licenciaturas nesse processo, inclusive do Curso de Pedagogia, tendo em vista as recentes alterações na Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica publicada em maio deste ano (2016), pelo Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016 e a também recente Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015; documentos normativos importantes para a construção da qualidade da educação no Brasil.

3

A qualidade em cursos de formação inicial docente (licenciaturas)

Neste capítulo analiso a política nacional de formação de profissionais para a Educação Básica, na última década, com ênfase nas recentes mudanças provocadas por conta do Plano Nacional de Educação, do Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016 e da Resolução nº 2, de 1 de julho de 2015. Parti, pois, do entendimento de que a qualidade da educação passa, obrigatoriamente, pela qualidade da formação docente. Assim, a partir de um diagnóstico sobre a formação de docentes no Brasil e seus desafios - aí incluída a discussão sobre essa formação, no Brasil, ser realizada na maior parte na modalidade a distância - destaco as recentes mudanças provocadas por esta política, como *o regime especial* da avaliação das licenciaturas pelo Sinaes e *prova nacional* para docentes, entre outras inovações propostas em nome da qualidade.

3.1 Os cursos de licenciatura no brasil no contexto das políticas educacionais de formação docente na última década

Estudar as licenciaturas no Brasil pressupõe refletir sobre a formação superior de profissionais da Educação Básica e esse exercício implica, também, no estudo dos processos de formação inicial e continuada dos docentes, movimentos, programas e planejamentos, entre outros elementos que envolvam a atuação docente. Implica, portanto, no estudo das políticas públicas

voltadas a este campo, em especial nas desenvolvidas nos últimos anos, como, por exemplo, nos seguintes programas: Pibid,[1] (no qual tive a oportunidade de atuar como Coordenador de Área de Gestão de Processos Educacionais por cinco anos, junto à UFFS), o Prodocência[2] (no qual atuei, também junto à UFFS, em 2010-2011, como um de seus coordenadores), Parfor,[3] Life,[4] Obeduc,[5] Novos Talentos,[6] entre outras ações.

Embora seja importante a tarefa de estudar a formação de profissionais para a educação básica, não foi possível realizá-la

[1] **Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência.** "O Pibid é uma iniciativa para o aperfeiçoamento e a valorização da formação de professores para a educação básica. O programa concede bolsas a alunos de licenciatura participantes de projetos de iniciação à docência desenvolvidos por Instituições de Educação Superior (IES) em parceria com escolas de educação básica da rede pública de ensino. O órgão responsável pela sua execução é a Capes." (Fonte: Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid> . Acesso em: 15.07.16.

[2] **Programa de Consolidação das Licenciaturas.** "O Programa de Consolidação das Licenciaturas é uma ação da Capes cuja finalidade é o fomento à inovação e à elevação da qualidade dos cursos de formação para o magistério da Educação Básica, na perspectiva de valorização da carreira docente." (Fonte: Disponível em: < http://www.capes.gov.br/educacao-basica/prodocencia>. Acesso em: 15.07.16.

[3] **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica**. "O Parfor, na modalidade presencial, é um Programa emergencial instituído para atender o disposto no artigo 11, inciso III do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009 e implantado em regime de colaboração entre a Capes, os estados, municípios o Distrito Federal e as Instituições de Educação Superior – IES. O Programa fomenta a oferta de turmas especiais em cursos de Licenciatura, Segunda Licenciatura e Formação Pedagógica." Fonte: Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>. Acesso em: 15.07.16.

[4] **Programa de Apoio a Laboratórios Interdisciplinares de Formação de Educadores.** "O edital do Life visa selecionar propostas que tenham por objetivo a criação de laboratórios interdisciplinares de formação de educadores. Os laboratórios constituem espaços de uso comum das licenciaturas nas dependências de Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes), destinados a promover a interação entre diferentes cursos de formação de professores, de modo a incentivar o desenvolvimento de metodologias." Fonte: Disponível em: < http://www.capes.gov.br/educacao-basica/life>. Acesso em: 15.07.16.

[5] **Observatório da Educação**. "Tem o objetivo de fomentar estudos e pesquisas em educação, que utilizem a infra-estrutura disponível das Instituições de Educação Superior – IES e as bases de dados existentes no INEP." Fonte: Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/observatorio-da-educacao>. Acesso em: 15.07.16.

[6] **Novos Talentos.** "Tem como objetivo apoiar propostas para realização de atividades extracurriculares para professores e alunos da educação básica, tais como cursos e oficinas, visando à disseminação do conhecimento científico, ao aprimoramento e à atualização do público-alvo e à melhoria do ensino de ciências nas escolas públicas do país." Fonte: Disponível em: < http://www.capes.gov.br/educacao-basica/novos-talentos>. Acesso em: 15.07.16.

numa perspectiva mais ampla em função da sua complexidade e extensão. Assim, o foco deste capítulo é o estudo das recentes transformações na Política de Formação de Profissionais para a Educação Básica partindo de um diagnóstico sobre a formação docente pautado em informações estatísticas obtidas no Censo da Educação Superior (Inep). Este diagnóstico levou em consideração o Plano Nacional de Educação (PNE) e as metas deste em relação à formação de professores para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental (docentes formados em Cursos de Licenciatura em Pedagogia), Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio (docentes formados em Cursos de Licenciatura em áreas ou disciplinas específicas). Pretendi, com isso, tentar compreender em que/quais (des)caminhos anda a avaliação da qualidade, quais seus principais desafios e perspectivas.

De um ou outro modo, todo curso superior – seja licenciatura, bacharelado ou superior de tecnologia – deve apresentar qualidade porque a mesma é a base do direito à educação e está prevista na Constituição Federal de 1988. Assim, o estudante de um curso de bacharelado em Administração tem o direito de frequentar um curso de qualidade porque mais tarde, como bacharel, terá o dever de conduzir processos organizacionais adequadamente, de modo a produzir resultados à organização. O estudante de um curso de bacharelado em Engenharia Civil tem o direito de frequentar um curso de qualidade porque, assim como o primeiro estudante, mais tarde, deverá projetar e executar estruturas sólidas. Enfim, dos egressos desses cursos, mercado e sociedade cobrarão competência, técnica, profissionalismo e resultados.

No caso das licenciaturas, a cobrança da sociedade é semelhante, mas há um diferencial que, de uma forma geral, vai além do que ocorre com alguns bacharelados e os cursos superiores de tecnologia. Em outros termos, a efetivação da qualidade na formação dos profissionais do magistério assume, para si, a perspectiva do *direito público subjetivo*, isto é, se a Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu artigo 5º expressa que o "acesso à educação básica obrigatória e gratuita é direito público subjetivo [...]" e, em seu artigo 4º expressa que "o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de [...] educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade," é possível afirmar que o Estado, por meio da escola e de seus professores, só poderá cumprir com sua missão/obrigação de educação como direito público subjetivo[7]se oferecer ensino de qualidade, a ser proporcionado se houver bons professores, formados em licenciaturas de qualidade. Corrobora com esta interpretação o fato de que

> [...] a formação inicial e continuada para a educação básica, [*apresenta*] desafios para o Estado brasileiro no sentido de garantir efetivo **padrão de qualidade** para a formação dos profissionais do magistério em um cenário em que a Emenda Constitucional nº 59/2009 amplia a educação básica obrigatória do ensino fundamental para a educação de 4 a 17 anos e prevê a sua universalização até 2016. (*grifo meu*) (BRASIL, 2015, p.4).

Nesse contexto de desafios, o cumprimento da educação básica como direito público subjetivo não é o único desafio; este é um dos mais salutares. Há outros inúmeros desafios que comprometem a formação de professores em cursos de

[7] "A função de se prever de forma expressa na Constituição que um determinado direito é público subjetivo é afastar, definitivamente, interpretações minimalistas de que direitos sociais não podem ser acionáveis em juízo, nem gerar pretensões individuais. Trata-se de uma figura que vem reforçar o regime já existente, além de constituir uma baliza para a melhor compreensão dos direitos sociais, sob o prisma do seu potencial de efetividade. [...] Pode-se dizer que, se o Executivo, mesmo tendo implementado uma política pública para garantir o ensino fundamental, deixar pessoas privadas de vagas nas escolas por falta de boa execução administrativa, estará sujeito a uma interpelação judicial por via do exercício de uma pretensão individual. Mais do que isso: em que pese o reforço da proteção constitucional conferida ao direito ao ensino fundamental, o regime jurídico geral aplicável aos direitos sociais impõe, por si só, uma nova atitude do Estado, notadamente a promoção de condições concretas de fruição de tais direitos, sempre tendo em vista a realização do princípio da igualdade material (cf. art. 3º, especialmente incisos I e III) e a proteção efetiva da dignidade humana (cf. art. 1º, III), que constituem seus verdadeiros fundamentos" (Fonte: DUARTE, 2010, p.117).

licenciatura e que estão diretamente relacionados à questão da qualidade, os quais apresento a seguir.

3.1.1 Formação inicial de professores em cursos de licenciatura: desafios e avanços na perspectiva da qualidade

Desde a reforma do Estado, com a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, a LDB de 1996, entre outros atos instituidores de políticas públicas voltadas à formação de professores, muitos desafios se apresentaram (e ainda se apresentam) à formação de professores em cursos de licenciatura no Brasil. Primeiramente, antes de adentrar nesta seara, identifico dois elementos importantes: o conceito de licenciatura e a sua obrigatoriedade para o exercício do magistério na educação básica.

Licenciatura, conforme definição presente no Parecer CNE/CP 28/2001, aprovado em 02 de outubro de 2001, consiste em "uma licença, ou seja, trata-se de uma autorização, permissão ou concessão dada por uma autoridade pública competente para o exercício de uma atividade profissional, em conformidade com a legislação" (BRASIL, 2001, p.2).

Evidentemente, no contexto atual, em função da importância que as políticas públicas recentes dedicaram à formação de professores, o conceito de licenciatura não pode ser reduzido a uma mera licença, ao contrário, uma vez que inserido no campo da formação de profissionais para a Educação Básica, este conceito ultrapassou a condição burocrático-legal, assumindo para si, como afirmado anteriormente, outras perspectivas conceituais, como a necessária para consecução do direito público subjetivo do direito à educação de crianças e adolescentes, e como meio para a edificação do compromisso da educação como um "projeto social, político e ético que contribua para a consolidação de uma nação soberana, democrática, justa, inclusiva e que promova a emancipação dos indivíduos e dos grupos sociais" (BRASIL, 2016). Assim, ao propor principalmente a emancipação dos indivíduos e grupos sociais,

privilegia-se, como visto nos capítulos anteriores, a perspectiva de qualidade emancipadora.

Observa-se, nesse aspecto, que o recente Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica e que revogou o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009,[8] manteve a formação de professores como um projeto de nação e foi além, inovando, uma vez que se articulou ao PNE – Plano Nacional de Educação evidenciando perspectivas de qualidade, como a referência expressa à meta 15 do PNE:

> Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014) (grifo meu).

Ao assegurar por meio da meta 15 que todos os professores e as professoras da educação superior possuam formação superior em cursos de licenciatura, a parte negritada (a seguir) do artigo 62 da LDB de 1996 deveria ter perdido efeito:

> A formação *de* docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, **admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal.**

[8] Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências (BRASIL, 2009).

Entendo que a formação mínima em nível médio (normal) perderia efeito dando lugar à licenciatura, evidenciando uma outra perspectiva de qualidade, que já estava introduzida no PNE 2001, por força da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.

O novo PNE (2014) - meta 15 – traz como estratégias importantes ações que contribuem para o fortalecimento da formação de professores, especialmente em cursos de licenciatura, aqui apresentadas de forma resumida:

> -Consolidação do **financiamento estudantil** a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes;
> -**Ampliação do PIBID** - Programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura;
> -Implementação de **programas específicos para formação de profissionais** da educação para as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial;
> -Promoção de **reforma curricular** dos cursos de licenciatura e estímulo a renovação pedagógica;
> -Garantia, por meio das funções de **avaliação, regulação e supervisão** da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares;
> -Valorização das **práticas de ensino e os estágios nos cursos** de formação de nível médio e superior dos profissionais da educação;
> -Implementação de **cursos e programas especiais** para assegurar formação específica na educação superior, aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício;
> -**Formação continuada** para os (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério;
> -Instituição do programa de concessão de **bolsas de estudos** para que os professores de idiomas das escolas públicas de educação básica realizem **estudos de imersão e aperfeiçoamento** nos países que tenham como idioma nativo as línguas que lecionem;
> -**Desenvolvimento de modelos de formação docente** para a educação profissional que valorizem a experiência prática, por meio da oferta, nas redes federal e estaduais de educação profissional, de cursos voltados à complementação e certificação

> didático-pedagógica de profissionais experientes (BRASIL, 2014) (*grifos meus*).

Há outras metas presentes no PNE e que demandam atenção dos processos de formação de docentes em cursos de licenciatura tendo em vista a perspectiva da qualidade. Assim, cada tema/meta do PNE é relacionado(a) com uma ou mais implicações na formação docente x qualidade. Portanto, a leitura dos quadros a seguir deve ser feita de modo relacional.

Quadro 4 – Implicações à formação de docentes em cursos de licenciatura, de acordo com as metas do PNE (2014-2024).

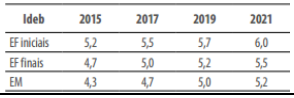
IMPLICAÇÃO	DESCRIÇÃO
Implicação 1	A obrigação do Estado para com a educação pública e gratuita (de qualidade) dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade (pré-escola, ensino fundamental e médio), bem como a educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade ingressou no ordenamento jurídico recentemente, por meio da Lei nº 12.796, de 2013, portanto, **é recente, e não será possível o atendimento deste item de modo efetivo ainda em 2016.**
Implicação 2	Exigência de mais docentes, os quais provavelmente deverão ser formados com apoio da Educação a Distância (EaD), que, na visão de Diniz-Pereira (2015), entre outros autores, implica em **perda de qualidade.** Por outro lado, a exigência de mais professores qualificados deve **fortalecer o papel da universidade pública, gratuita e de qualidade** nesse processo, bem como o **financiamento estudantil estatal e o oferecimento de bolsas de estudo**. Também deve contribuir para maior atenção do Estado nos cursos de Licenciatura oferecidos no País, em especial os EaD. Observação: a) Em 2014, a percentagem de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos na escola é de 29,6%; b) Em 2014, a percentagem de crianças entre 4 (quatro) a 5 (cinco) anos na escola é de 89,1% (Fonte:Inep, 2014)
Implicação 3	Exige o **oferecimento da educação continuada**. Nesse sentido, o emprego dos dispositivos de formação continuada presentes na recente Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015 são importantes para a consecução desta meta. "Art. 16. A formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na educação básica, tendo como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente." Art. 17. A formação continuada, na forma do artigo 16, deve se dar pela **oferta de atividades formativas e cursos de atualização, extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado que agreguem novos saberes e**

	práticas, articulados às políticas e gestão da educação, à área de atuação do profissional e às instituições de educação básica, em suas diferentes etapas e modalidades da educação.
Implicação 4	Implica/prioriza na/a **compreensão/esforço da formação docente na atenção** à "realidade concreta dos sujeitos que dão vida ao currículo e às instituições de educação básica, sua organização e gestão, os projetos e cursos de formação, devem ser contextualizados no espaço e no tempo e atentos às características das crianças, adolescentes, jovens e adultos que justificam e instituem a vida da/e na escola, bem como, possibilitar a compreensão e reflexão sobre as relações entre a vida, o conhecimento, a cultura, o profissional do magistério, o estudante e a instituição" (BRASIL, 2015).
Implicação 5	Implica em promover o debate sobre a **avaliação da aprendizagem escolar, em especial no interior dos currículos dos cursos de Licenciatura.**
Implicação 6	Implica na **formação docente na perspectiva da promoção de políticas de inclusão** e estímulo ao reconhecimento e respeito à diversidade. Observação: Em 2014, o número de crianças de cor preta na escola é de 87,8%. Pardos: 87,5%. Rural: 84,8%, Brancas:91,3%. (Fonte, Inep, 2014).
Implicação 7	Implica na **formação docente respaldada com investimento público.**

Fonte: Brasil, LDB, 1996, Diniz-Pereira (2015), Brasil, 2015, Inep, 2014.

Quadro 5 – Relação Tema/Meta PNE e implicações na formação de docentes em cursos de licenciatura x qualidade.

TEMA	**META PNE**	**IMPLICAÇÕES À FORMAÇÃO DE DOCENTES EM CURSOS DE LICENCIATURA, DE ACORDO COM AS METAS DO PNE (2014-2024).**
Educação Infantil	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	**1, 2, 4, 7**
Ensino Fundamental	Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE	**2, 3, 4, 7**
Ensino Médio	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento.	**2, 3, 4, 7**
Educação especial	Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	**2, 3, 4, 7**
Alfabetização das	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do	**2, 3, 4, 7**

crianças	terceiro ano do ensino fundamental.	
Tempo integral	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica.	2, 3, 4, 7
Qualidade da educação básica / Ideb	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 	2,3,4, 5, 7
Escolaridade média da população de 18 a 29 anos	Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).	2,6, 7
Alfabetização da população com 15 anos ou mais / Erradicação do analfabetismo absoluto	Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três inteiros e cinco décimos por cento até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.	2, 7
Educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional	Oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	7
Educação profissional técnica de nível médio	Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público.	2,7
Acesso à educação superior	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.	2, 7
Qualidade da educação superior / Titulação do corpo docente	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores.	2, 3, 7
Formação dos profissionais da educa-ção/professores da educação básica com formação específica de nível superior (licenciatura na	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	2, 7

Ideb	2015	2017	2019	2021
EF iniciais	5,2	5,5	5,7	6,0
EF finais	4,7	5,0	5,2	5,5
EM	4,3	4,7	5,0	5,2

área de conhecimento em que atuam)		
Formação, em nível de pós-graduação, dos professores da educação básica / Formação continuada na área de atuação	Formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	3, 7
Equiparação, até o final de 2019, do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente	Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	7
Planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino / Piso salarial nacional para profissionais da educação básica pública – referenciados na Lei do Piso	Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.	7
Gestão democrática da educação	Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	7
Investimento público em educação pública	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.	7

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas metas do PNE (2014-2014), 2016.

Da análise do Quadro 5, pode-se perceber que as implicações na formação de docentes em cursos de licenciatura que mais se repetem são as de número “2”, “3” e “7.” Evidentemente, a execução do PNE, no período 2014 a 2024, exigirá um amplo investimento financeiro (7), a ser destinado, principalmente, à formação e valorização docente (2) e (3). E isso reforça a ideia de

que este PNE (2014-2024) não prosperará se não houver foco e atenção pública/investimento na formação inicial e continuada dos professores, em especial da forma como trata a recente Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015. É daí que advém a confirmação de uma hipótese que julgo importante para neste trabalho: **a qualidade da educação passa, obrigatoriamente, pela qualidade da formação docente,** isto é, pela qualidade da formação que os estudantes, agora docentes, vivenciaram.

Nesse cenário, porém, reside a preocupação de que a exigência por mais docentes para atender às metas do PNE e ao projeto de educação nacional sucateie o processo formativo, principalmente pela proliferação de licenciaturas a distância. Para uma melhor compreensão desse cenário, apresento o quadro a seguir:

Tabela 2 – Número de docentes em atuação na Educação Básica e proporção por grau de formação – Brasil (2007 a 2014).

Ano	Número de docentes	Proporção de docentes por grau de formação						
		Ensino Fundamental		Ensino Médio				Educação Superior
		Incompleto	Completo	Total	Normal/ Magistério	Sem Normal / Magistério	Superior em Andamento	
2007	1.878.284	0,2	0,6	30,8	25,3	5,5	-	68,4
2008	1.983.130	0,2	0,5	32,3	25,7	6,5	-	67,0
2009	1.972.333	0,2	0,5	31,6	24,5	7,1	-	67,7
2010	1.999.518	0,2	0,4	30,5	22,5	8,0	-	68,8
2011	2.039.261	0,2	0,4	28,7	19,9	6,4	3,3	70,7
2012	2.095.013	0,1	0,3	26,5	16,0	5,5	5,0	73,1
2013	2.141.676	0,1	0,2	24,9	13,9	4,9	6,1	74,8
2014	2.190.743	0,1	0,2	23,3	12,3	4.9	6,1	76,4

Fonte: MEC/Inep/Deed (2014) e Parecer CNE/CP nº 2/2015. (2016).

A evolução do percentual de docentes com ensino fundamental (completo/incompleto), Ensino Médio (com magistério/sem magistério) e com Educação Superior (concluída/não concluída) pode ser visualidade na figura a seguir.

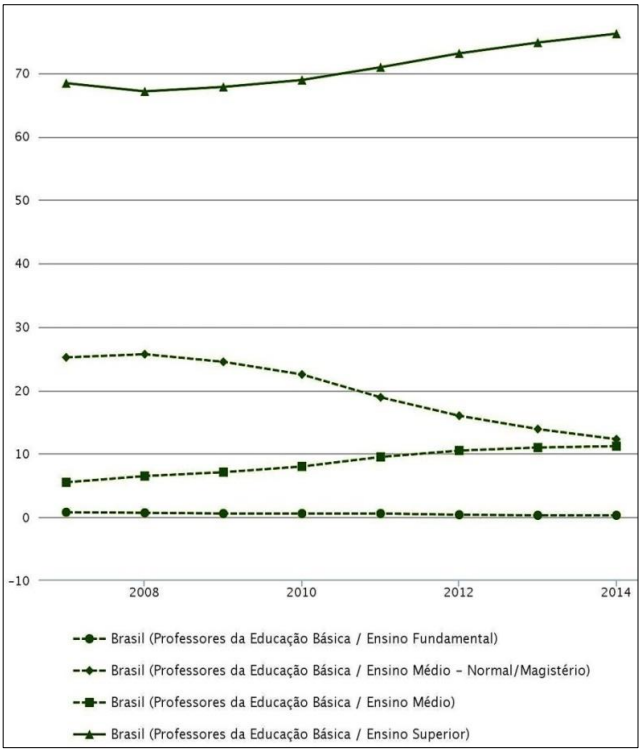


Gráfico 5 - Professores da Educação Básica no Brasil por escolaridade (2007-2014)

Fonte: MEC/Inep/Deed, 2014.

A Tabela 2 e a Figura 7 demonstram que, de 2007 a 2014, em relação aos docentes que atuam tendo apenas o Ensino Fundamental (completo e incompleto), houve uma redução de 36,07%, isto é, em 2007 havia, no Brasil, nessa categoria, 15.982 docentes e, em 2014, 5.766 docentes. No que diz respeito ao Ensino Médio, em 2007 havia 578.291 docentes (com magistério/sem magistério) e, em 2014,

514.625 docentes nessa categoria, fato que representa uma redução de 12,37%. No que diz respeito aos docentes com educação superior, em 2007 havia, no Brasil, 1.288.688 docentes graduados. Em 2014, existiam 1.670.352 docentes nessa situação, o que representa uma evolução de 29,61%, o que se demonstra um avanço positivo para o cenário nacional mas, no entanto, ao se observar mais atentamente o percentual de docentes graduados em 2014 (76,4%), observa-se que cerca de um quarto dos professores atuavam sem formação superior no Brasil.

Deve-se observar, ainda, que desse percentual de 76,4% (2014) de docentes com graduação, 67,9% têm licenciatura e 8,4% não.

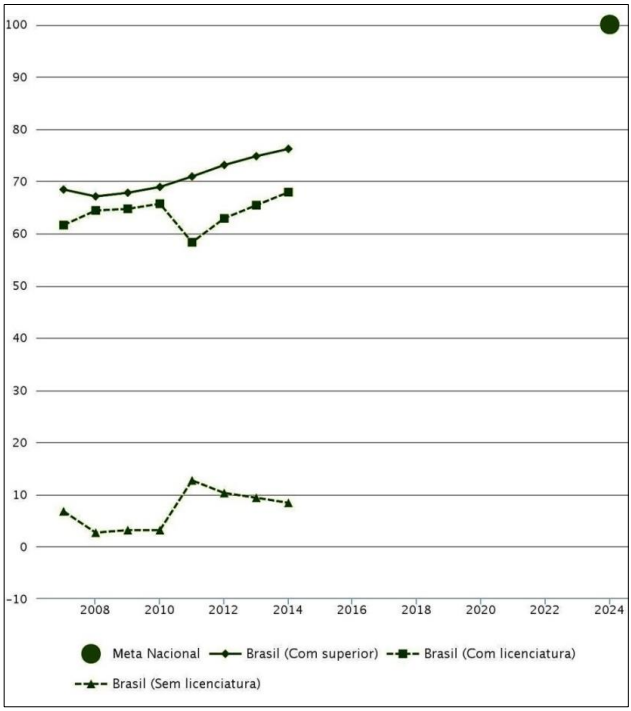
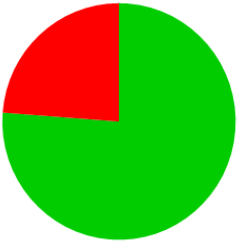
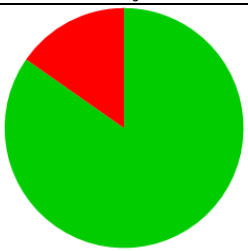


Gráfico 6 - Professores da Educação Básica no Brasil com Licenciatura e sem Licenciatura, mas com curso Superior (2007-2014).
Fonte: MEC/Inep/Deed, 2014.

Em relação às metas do PNE, até sua conclusão em 2024, observa-se o seguinte cenário em relação à porcentagem atual (2014), à meta do PNE e à necessidade de professores na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, que demandará docentes licenciados em Cursos de Pedagogia (Educação Infantil e Anos Iniciais) entre outras licenciaturas específicas.

Porcentagem de professores da Educação Básica com Curso Superior			
Posição Atual (2014)	**Meta (2024)**	**Necessidade**	**Dimensão Gráfica**
76,2%	100%	23,8%	
Proporção de docências com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento que lecionam – Educação Infantil			
84,7%	100%	15,3%	
Proporção de docências com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento que lecionam – Ensino Fundamental - Anos Iniciais			
85,6%	100%	14,4%	
Proporção de docências com professores que possuem formação superior			

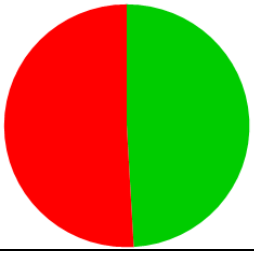
compatível com a área de conhecimento que lecionam – Ensino Fundamental - Anos Finais			
Posição Atual (2014)	**Meta (2024)**	**Necessidade**	**Dimensão Gráfica**
49,1%	100%	50,9%	
Proporção de docências com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento que lecionam – Ensino Médio			
Posição Atual (2014)	**Meta (2024)**	**Necessidade**	**Dimensão Gráfica**
59,2%	100%	40,8%	

Figura 3 – Comparativo entre porcentagens de professores da Educação Básica com curso superior e formação compatível com a área de conhecimento que lecionam na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio em relação à posição atual (2014) e as necessidades em relação às metas do PNE (2024).
Fonte: MEC/Inep/Deed, (2014), 2016.

Em relação à formação inicial docente, em cursos de licenciatura no Brasil, ainda se percebe a existência de um fosso entre o necessário e o desejado e o real: dos cerca de 2,2 milhões de professores atuantes na Educação Básica brasileira, cerca de 24% não possuem qualquer formação de em nível superior. Dos que a possuem (76,4%), 67,9% são licenciados e 8,4% não são licenciados, mas são graduados em outras áreas. De 2007 até 2014,

o número de graduados evoluiu cerca de dez pontos percentuais (68,9%, em 2010 para 76,2%, em 2014).

No que diz respeito à Educação Infantil, ressalte-se que parte expressiva dos docentes não têm curso superior na licenciatura específica em Pedagogia, nem formação no magistério. Nesse particular, em 2014, 15,3% dos docentes da Educação Infantil encontravam-se nessa situação. Em relação aos Anos Inicias do Ensino Fundamental, em 2014, 14,4% dos docentes não apresentam formação em Pedagogia.

Em relação aos Anos Finais do Ensino Fundamental (Licenciaturas em áreas específicas) apresento o gráfico seguinte, que demonstra o fosso existente na formação de docentes nesta etapa da Educação Básica em relação às metas do PNE:

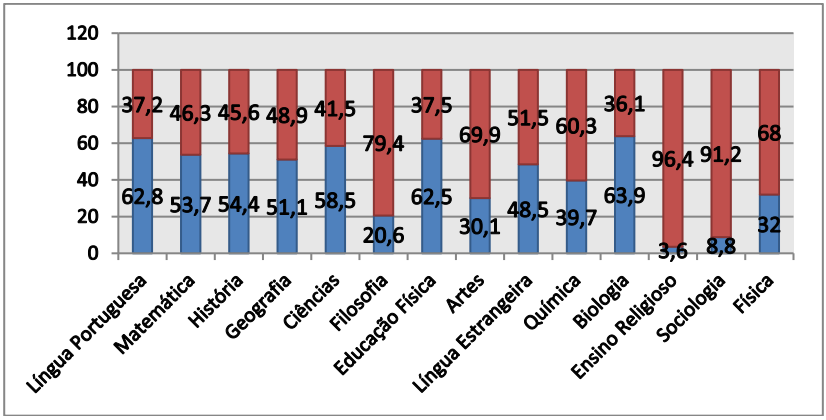


Gráfico 7 - Proporção de docências com professores que possuem formação superior com Licenciatura ou Bacharelado com complementação pedagógica na área em que atua – Ensino Fundamental – Anos Finais (2014).

Fonte: Elaborado pelo autor com base em MEC/Inep/Deed/Censo Escolar (2014), 2016.

Legenda: Azul: Situação atual por disciplina (2014). Vermelho: Meta a ser atingida no PNE (2024).

Observa-se, na Figura 10, que em relação à formação dos docentes compatível com a área que atuam (disciplinas), no Ensino Fundamental – Anos Finais os maiores problemas encontram-se,

em ordem decrescente, na carência de docentes formados em Ensino Religioso (3,6%), Sociologia (8,8%), Filosofia (20,6%), Artes (30,1%), Física (32%), Química (39,7%), Língua Estrangeira (48,5%), Geografia (51,1%), Matemática (53,7%), História (54,4%), Ciências (58,5%), Educação Física (62,5%), Língua Portuguesa (62,8%) e Biologia (63,9%).

No que diz respeito ao Ensino Médio, em relação à situação atual (2014) e as metas do PNE, apresento o seguinte gráfico:

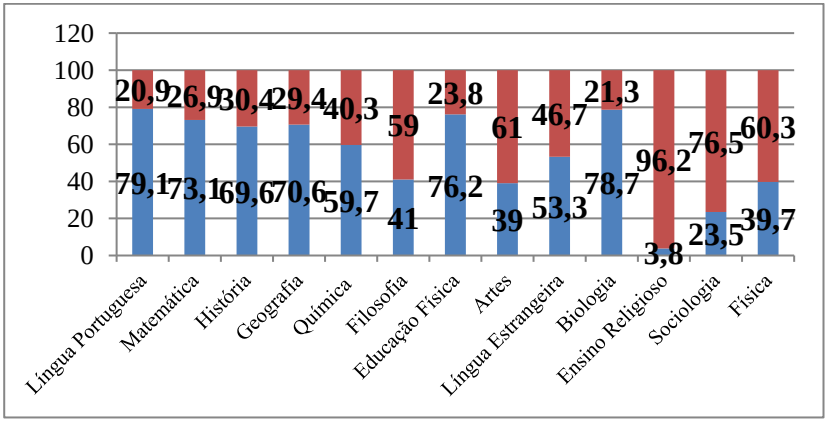


Gráfico 8 - Proporção de docências com professores que possuem formação superior com Licenciatura ou Bacharelado com complementação pedagógica na área em que atua – Ensino Médio (2014).

Fonte: Elaborado pelo autor com base em MEC/Inep/Deed/Censo Escolar (2014), 2016.

Legenda: Azul: Situação atual por disciplina (2014). Vermelho: Meta a ser atingida no PNE (2024).

Em um comparativo entre as Figuras 10 e 11, nota-se que em relação à formação dos docentes compatível com a área que atuam (disciplinas), no Ensino Médio a situação é menos pior que a apresentada no Ensino Fundamental – Anos Finais. No Ensino Médio, os maiores problemas encontram-se, em ordem decrescente, na carência de docentes formados em Ensino Religioso (3,8%), Sociologia (23,5%), Física (39,7%), Artes (39%), Filosofia (41%), Língua Estrangeira (53,3%), Química (59,7%),

História (69,6%), Geografia (70,6%), Matemática (73,1%), Educação Física (76,2%), Biologia (78,7%) e Língua Portuguesa (79,1%).

Em relação à Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, etapas da Educação Básica que exigem docentes formados em Cursos de Licenciatura em Pedagogia, ainda há carência de docentes, respectivamente, de 15,3% e 14,4%, o que denota outro problema, como apresento adiante, no sentido de que há professores formados ou em formação, mas estes não estão na escola ou na sala de aula, isto é, estão exercendo outras atividades profissionais.

Embora o cenário da formação docente tenha mudado de modo mais efetivo com a LDB (1996), por força do artigo 62 e, posteriormente, pela condução das políticas educacionais desencadeadas nas últimas décadas, a implementação dos Planos Nacionais de Educação (2001 e 2014), a criação da "Nova Capes", por meio da Lei n. 11.502, de 11 de julho de 2007[9], que estabeleceu como missão da Capes a indução e o fomento da formação inicial e continuada de profissionais do magistério, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)[10] (divulgado em março de 2007 e publicado em 24 de abril de 2007), entre outros elementos[11] o que se observa é que não faltam cursos de licenciatura e, muito menos, programas de financiamento estudantil, a exemplo do Prouni e Fies. Por outro lado, em maio de 2007 foi publicado o

[9] Esta Lei destaca ainda o papel da CAPES na valorização do magistério em todos os níveis e que a formação inicial se daria preferencialmente na modalidade presencial, e a formação continuada, preferencialmente, a distância.

[10] "O PDE, consubstanciado em documento de 43 páginas, publicado pelo MEC, adquire importância não só por ser, como bem destacou Saviani (2007b, p. 1233), "um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC", mas também pelo fato de o conjunto de suas ações estarem voltadas para a EB" (Fonte: Ristoff; Bianchetti, 2012, p.804).

[11] O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Decreto n. 6.094 (24 de abril de 2007) que, entre outras, cria o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); O Relatório de Conselheiros do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre o Apagão Educacional (publicado em maio de 2007); O Diagnóstico das Licenciaturas e as demandas da Educação Básica – Estudo realizado pela DEAES/INEP, em 2007;

Relatório do Conselho Nacional de Educação (CNE) versando sobre o *apagão educacional*. Esse relatório foi elaborado a partir de dados do Inep e chancelado pelos conselheiros do CNE, ex-ministro, Murílio Hingel, e ex-reitores e secretários de educação, Mozart Neves Ramos e Antonio Ibañez Ruiz, com enorme repercussão na mídia. Conforme o Relatório havia a existência de uma apagão educacional no ensino básico brasileiro por conta da carência de aproximadamente 246 mil docentes nas áreas de física, química, biologia e matemática (RUIZ, *et al*., 2007)[12]. Em decorrência da pressão midiática e do conteúdo do Relatório, o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, solicitou a uma Comissão constituída por representantes do MEC e Inep, uma pesquisa para averiguar as informações desse Relatório, mas, por dificuldades de reuniões, a pesquisa não chegou a redundar em um novo Relatório, mas em um texto intitulado "As Licenciaturas e o Ensino Básico Brasileiro: diagnóstico." Este texto confirmou a carência de docentes indicada no Relatório do CNE e, ainda, apontava outros problemas:

> 1. havia mais professores atuantes em todas as disciplinas da educação básica do que a demanda hipotética projetada para o seu atendimento [(havia 323.109 docentes em exercício a mais do que a demanda estimada para o ensino fundamental (5ª à 8ª Séries) e médio, o que equivalia a uma oferta de docentes 44,5% acima da demanda)]; 2. nos últimos cinco anos (2001 a 2005), o número de ingressantes e de concluintes, em todas as licenciaturas, mostrava crescimento todos os anos; 3. em todas as disciplinas, exceto em Física e Química, havia mais professores licenciados nos últimos 25 anos do que a demanda hipotética projetada para o atendimento das necessidades do ensino médio e fundamental de 5ª. a 8ª. Série; 4. em Física e Química, mesmo que todos os licenciados nos últimos 25 anos exercessem a profissão de professor do ensino médio, seria impossível atender à demanda hipotética para o atendimento destas disciplinas; Em Física, a demanda hipotética era aproximadamente três vezes

[12] Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/escassez1.pdf>. Acesso em 25 jul 2016.

> superior ao número de licenciados nos últimos 25 anos e, em Química, mais de duas vezes; 5. em todas as áreas, inclusive em Física e Química, o número de licenciados é consideravelmente maior do que o número de professores licenciados atuantes, indicando forte evasão profissional apesar da grande disponibilidade de postos de trabalho (RISTOFF; BIANCHETTI, 2012, p.807).

Este episódio desencadeou um contexto de críticas e resistências por parte de alguns setores da sociedade, inclusive por conta da criação dentro da "Nova Capes" (também designada de Capes B) de duas diretorias para tratar das questões da formação de professores para a Educação Básica: a Diretoria de Educação Básica Presencial e a Diretoria de Educação a Distância. A concepção política de formar professores nestas duas modalidades, de modo polarizado, foi considerada, por alguns setores da sociedade, como ingênua ou até espúria porque "[...] carece de argumentos epistemológicos e teóricos a divisão da formação de professores nas modalidades presencial e a distância, como diretriz para definição das políticas nacionais" (CEDES, 2009). Para além disso, as críticas também residiram na rejeição da sociedade ao emprego da educação a distância para formar professores e ao papel dos Institutos Federais de Educação nessa tarefa, porque essas instituições não tinham tradição na formação de professores. Houve críticas, também, em relação à possibilidade da Capes aplicar à educação básica o modelo produtivista aplicado na pós-graduação, entre outras, como de perder o foco na avaliação da pós-graduação, área que consagrou o êxito da Capes no Brasil e no exterior, bem como de ter que dividir o orçamento com a educação básica, o que não ocorreu.

Embora a "Nova CAPES" tenha sido criada a partir da Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, sua viabilidade ocorreu a partir de 20 de dezembro, momento em que foi assinado o Decreto nº 6.316, mais tarde modificado pelo Decreto nº 7.692, de 02 de março de

2012. Diante dessas novas normas e condições a "Nova CAPES" passa a funcionar em janeiro de 2008.

Com a "Nova Capes" ficou estabelecida legalmente a preferência pela educação presencial para a formação inicial e pela educação a distância para a formação continuada de professores para atuar na educação básica. No entanto, em um discurso de 4 de dezembro de 2007, diante do Conselho Superior da Capes, o Ministro da Educação, Fernando Haddad, parece sinalizar o contrário: "A formação continuada dos professores poderá ser feita a distância. Em alguns casos, até a formação inicial, disse Haddad" (Informativo da CAPES de terça-feira, 04 de dezembro de 2007, 21h *apud* RISTOFF, 2012, p.808).

O fato é que, desse período para cá, a educação a distância foi utilizada massivamente para a formação inicial de docentes para a educação básica, incorporando-se às estratégias do Estado no contexto das políticas educacionais, a exemplo da UAB (Universidade Aberta do Brasil). Brzezinski (2008, p. 1.142) retratou esse cenário em artigo publicado na Revista Educação & Sociedade, em 2008:

> O atual ministro da Educação Fernando Haddad tem, exatamente, atribuído à universidade o papel de formar professores em cursos presenciais. Ocorre, entretanto, que as políticas educacionais adotadas pelo seu Ministério e financiadas por órgãos internacionais contradizem os discursos de Haddad, quando estimulam a oferta de cursos a distância, para formar professores na Universidade Aberta do Brasil (UAB) a fim de que, até 2010, seja coberto o déficit de 250.000 professores para a EB.

De fato, com o passar dos anos e com um orçamento robusto (cerca de 3,5 bilhões de reais em 2012), a Capes deu seguimento à sua tarefa para com a política nacional de formação de professores para a Educação Básica, que foi instituída pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009 (revogado em maio de 2016 pelo Decreto nº 8.752, de 2016). Nesse contexto, sua Diretoria de Educação a

Distância abrigou a Universidade Aberta do Brasil e, ainda, para se alcançar os objetivos formulados por essa política de formação de professores, foram criados Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente (em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e, assim, com base em dados gerados pelo MEC/Censo da Educação Básica, cada unidade da federação ficou responsável pela formulação de seu Plano Estratégico, de modo a buscar atingir os objetivos expressos no Decreto nº 6.755/2009.

Nesse aspecto, toma fôlego a questão inicialmente proposta neste capítulo "Por que é importante debater sobre a formação inicial docente e, por conseguinte, as licenciaturas no Brasil?", porque

> Com o passar do tempo e com o fortalecimento da concepção de que a carreira e o desempenho profissional são patrimônios de alto valor e quesitos imprescindíveis para a garantia da qualidade social da educação, este quadro começou a mudar. Passo a passo a responsabilidade pela formação está sendo deslocada da iniciativa individual para o contexto das políticas públicas, transformando-se em compromisso com um projeto social de Nação, capaz de contribuir para uma sociedade soberana e justa [Excerto de texto dos membros do CTC-EB/ CAPES, Mandato 2008 -2010].

Diante do exposto, é perceptível na atualidade a preocupação com as necessidades de formação de profissionais do magistério na grande maioria dos estados brasileiros para atendimento das necessidades das escolas. Assim, tendo em vista a ideia de que a formação docente faz parte de um "projeto social, político e ético que contribua para a consolidação de uma nação soberana, democrática, justa, inclusiva e que promova a emancipação dos indivíduos e grupos sociais" (BRASIL, Decreto nº 8.752, de 2016), os cursos de licenciatura não podem mais ser encarados como expressão de desejos e anseios de instituições, muito menos de grupos educativos privados, mas resultado de um projeto coletivo, nacional, fruto de

políticas públicas articuladas voltadas à educação como bem público, integrantes de um Sistema Nacional de Educação.

É por conta dessa função social que manifesto meu posicionamento favorável ao oferecimento de cursos de licenciatura pelas universidades, na modalidade presencial, mesmo sendo conhecedor de louváveis iniciativas dentro do contexto da EaD, como a Universidade Aberta do Brasil porque, atualmente, como demonstro adiante,

> [...] é inegável que a formação acadêmico-profissional de professores no Brasil acontece, hoje, principalmente no ensino superior privado, especialmente, em "universidades-empresas de massa" e em faculdades isoladas e, de modo crescente, por meio de cursos a distância – a maioria deles também privados. Não é de se espantar, então, que a maioria dos professores que atuam em escolas da educação básica hoje seja formada em instituições privadas, não-universitárias e em cursos ofertados no período noturno (GATTI; BARRETO, 2009; SCHEIBE, 2010). Ou seja, "a ampla presença do setor privado na formação inicial de professores não pode ser ignorada" no Brasil (MONFREDINI *et al.,* 2013) (DINIZ-PEREIRA, 2015, p.277).

Os dados do Censo da Educação Superior (2010-2014) sobre a Educação a Distância contribuem para a compreensão dessa modalidade de educação no Brasil.

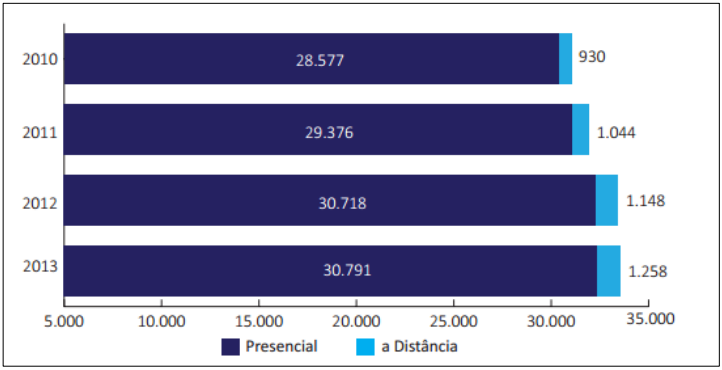


Gráfico 9 - Evolução do Número de Cursos de Graduação, segundo a Modalidade de Ensino – Brasil – 2010-2013.
Fonte: Censo da Educação Superior. Inep/Deed (Resumo Técnico 2013), 2015.

A Figura 12 indica que a maior parte dos cursos de graduação oferecidos no Brasil ocorre na modalidade presencial. Em 2013, 96,1% do total. No que diz respeito aos cursos de graduação, embora a educação a distância corresponda a uma pequena parcela do total, ela atingiu o maior percentual de crescimento, 35,3%, considerando o período de 2010 a 2013 e isso denota que a educação a distância está se incorporando, de forma ascendente, ao dia-a-dia dos estudantes brasileiros, tanto é que, em 2013, essa modalidade atingiu o patamar de 1.258 cursos.

Em relação ao número de matrículas de graduação, por modalidade de ensino, segundo o sexo (2010-2013), tem-se o seguinte cenário:

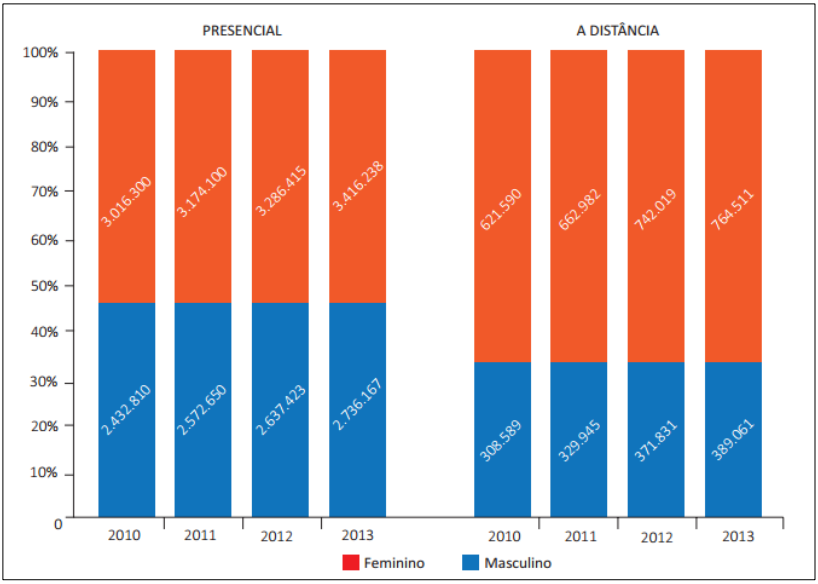


Gráfico 10 - Evolução do Número de Matrículas de Graduação, por Modalidade de Ensino, segundo o Sexo – Brasil – 2010-2013.
Fonte: Censo da Educação Superior. Inep/Deed. (Resumo Técnico 2013), 2015.

Pelas informações da Figura 13 percebe-se que a quantidade de matrículas de graduação registradas nas modalidades presencial e a distância é sempre maior para o sexo feminino. “A variação encontrada para o sexo feminino nos cursos presenciais de 2010 para 2013 é de 13,3% e nos cursos a distância é de 23,0%. Para o sexo masculino, na modalidade presencial, de 2010 para 2013 há uma variação de 12,5% e, nos cursos a distância, de 26,0%” (INEP/DEED, 2015, p.24). É importante se perceber que é o sexo feminino que mais se utiliza do ensino a distância e essa afirmação já foi feita por Diniz-Pereira (2015, p.277) quando o mesmo afirma que “o típico aluno da educação a distância é do sexo feminino, cursa licenciatura e frequenta uma instituição privada”.

Em relação ao número de matrículas em cursos de licenciatura a distância no Brasil em instituições públicas e privadas, a Figura 14 é reveladora:

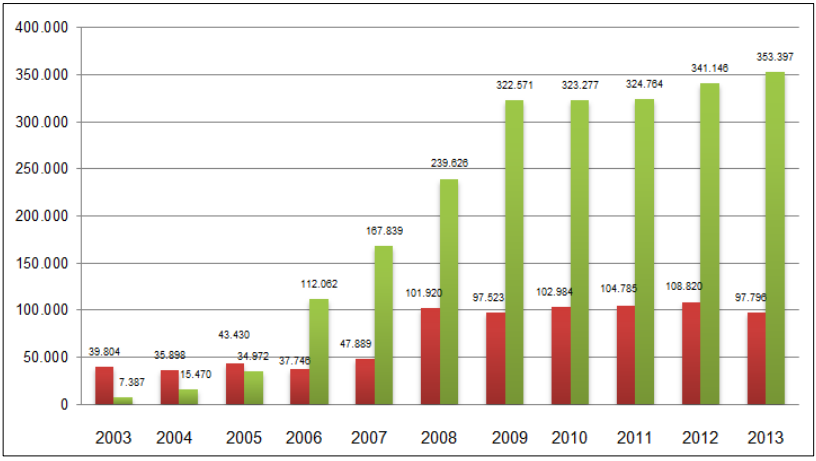


Gráfico 11 - Evolução do Número de Matrículas em Cursos de Licenciatura a distância, nas modalidades Público e Privado (2003 a 2013).

Fonte: Censo da Educação Superior. Inep/Deed. (Resumo Técnico 2013), 2015.
Legenda: Vermelho: IES públicas; Verde: IES privadas.

A Figura 14 revela que entre 2003 e 2005, a maioria das matrículas nos cursos de Licenciatura a distância no Brasil ocorria

em cursos de instituições públicas. No entanto, a partir de 2006, houve uma mudança brusca nessa realidade, pois neste ano, enquanto 37.745(ou 25,19%) matrículas em cursos de licenciatura a distância estavam concentradas nas instituições públicas, 112.062 (74,80%) estavam em instituições privadas. A partir desse ano, como se pode observar no gráfico, o número de matrículas nas instituições privadas foi aumentando, tanto é que, em 2013, as instituições públicas registraram 97.796 (21,68%) matrículas e as instituições privadas 353.397 (78,32%).

A explicação central para este fenômeno, inclusive no que diz respeito ao abrupto aumento, entre os anos de 2005 e 2006, do número de matriculados em cursos de licenciatura em educação a distância está na regulamentação, em 2005, do artigo 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 pelo Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005 - o qual definiu melhor as regras de credenciamento de cursos e instituições a distância. Ocorre que, até 2005, a regulamentação do artigo 80 da LDB de 1996 era feita pelo Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998[13] (revogado em 2005)[14] que continha regras não muito claras e bastante dúbias, e ainda não dava segurança às instituições, principalmente as privadas, por conta do grande investimento financeiro a ser feito nessa modalidade. Com regras mais claras e a "segurança jurídica do negócio em EaD" definidas pelo Estado, as instituições privadas se apressaram e, a partir do ano de 2006, houve o *boom* da

[13] O Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 trouxe o conceito de educação a distância (art. 1º), baixou diretrizes gerais para a autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições, fixou tempo de validade para esses atos regulatórios (art. 2º, §§ 2º a 6º), distribuiu competências (arts. 11 e 12), tratou das matrículas, transferências, aproveitamento de estudos, certificados, diplomas, avaliação de rendimento (arts. 3º a 8º), definiu penalidades para o não atendimento dos padrões de qualidade e outras irregularidades (art. 2º, § 6º) e, ainda, determinou a divulgação periódica, pelo Ministério da Educação, da listagem das instituições credenciadas e dos cursos autorizados (art. 9º).

[14] "O poder público demorou a perceber a nova tendência, tanto é que, apenas em 2005, iniciou a montagem de um marco regulatório e avaliativo, destinado a organizar o setor. Entretanto, nada fez de concreto, até o momento, para proteger a formação presencial dos professores"(GIOLO, 2008, p.1212).

educação superior a distância privada, inclusive em cursos de licenciatura.

> A iniciativa privada [...] tendo explorado todos os caminhos da educação superior presencial (os cursos de fácil oferta – bacharelados, licenciaturas e tecnológicos) e tendo já experimentado, ali, os limites da demanda, bateu às portas do MEC, solicitando credenciamento para atuar com educação a distância (GIOLO, 2008, p. 1224).

Observe-se, nesse aspecto, que esse episódio ocorre um pouco antes da criação da "Nova Capes" e, desde 2009, quando da criação da Política Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica, o número de matrículas em cursos de licenciatura oferecidos pelas instituições públicas na modalidade a distância praticamente permaneceu o mesmo, isto é, entre noventa e sete e cento e oito mil matrículas, o que não se observou nas instituições privadas por conta do seu crescimento surpreendente, com mais de trezentas e cinquenta mil matrículas em 2013.

A educação a distância somente conquistou o rol de "produtos" das instituições privadas quando a expansão da modalidade presencial começou a reduzir-se pela redução da demanda em função dos altos custos da educação presencial. Assim, para Giolo (2008, p. 1217-1218),

> Esse fenômeno, de certa forma, alterou o sentido da educação a distância: em vez de ser uma modalidade de ensino capaz de ampliar o raio de atuação da educação superior para além da esfera abrangida pela educação presencial, tornou-se concorrente da presencial, ou melhor, para certos cursos, ela se constituiu numa ameaça, pois pode praticar preços menores, além de oferecer outras facilidades práticas ligadas ao tempo, ao espaço e aos métodos de aprendizagem.

No que diz respeito à afirmação anteriormente feita quando da criação da "Nova Capes" em relação à preocupação sobre a formação docente no Brasil não ser realizada pelo poder público

principalmente a distância, apresento a Figura 15, que trata do número de matrículas em cursos de licenciaturas na modalidade presencial. As informações deste gráfico devem ser analisadas em comparação ao gráfico anterior (modalidade a distância).

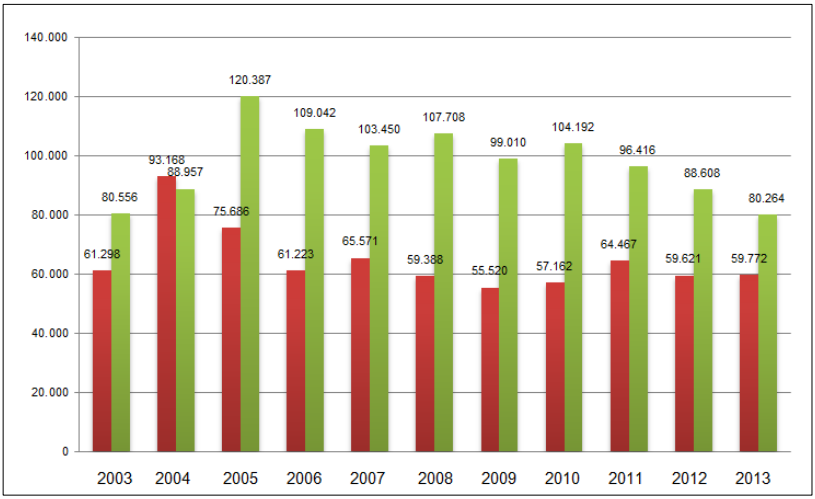


Gráfico 12 - Evolução do Número de Matrículas em Cursos de Licenciatura presenciais, nas modalidades Público e Privado (2003 a 2013).
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Censo da Educação Superior. Inep/Deed. (Resumo Técnico 2013), 2015.
Legenda: Vermelho: IES públicas; Verde: IES privadas.

A Figura 15 revela que a partir de 2008, quando da criação da Política Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica e criação da "Nova Capes," a formação de docentes para este nível de ensino nas instituições públicas ficou praticamente estabilizada, retraindo-se em 2009 (55.520 matrículas) e 2010 (57.162 matrículas), retornando à estabilidade novamente em 2012 e 2013 (59.621 e 59.772 matrículas, respectivamente).

É curioso se observar que, de 2003 a 2006, (antes da criação desta política) havia mais matrículas nas instituições públicas em cursos de licenciatura presenciais. (61.298 e 61.223 matrículas, respectivamente).

As matrículas presenciais nos cursos de licenciatura nas instituições privadas tiveram seu auge no ano de 2005, e, após, nos anos seguintes começaram a decair por conta da regulação da EaD no Brasil, que proporcionou o declínio das matriculas em cursos públicos e privados presenciais, se bem que as matrículas em cursos privados presenciais são significativas, nunca baixando de 80.000 matrículas, número bastante superior às matrículas nas licenciaturas de instituições públicas.

Por conta desse cenário é importante se analisar a evolução de matrículas em cursos de licenciatura presenciais e a distância de instituições públicas em função de se confirmar ou não, a preocupação da sociedade acerca da formação docente no Brasil ser realizada pelo poder público principalmente em cursos a distância.

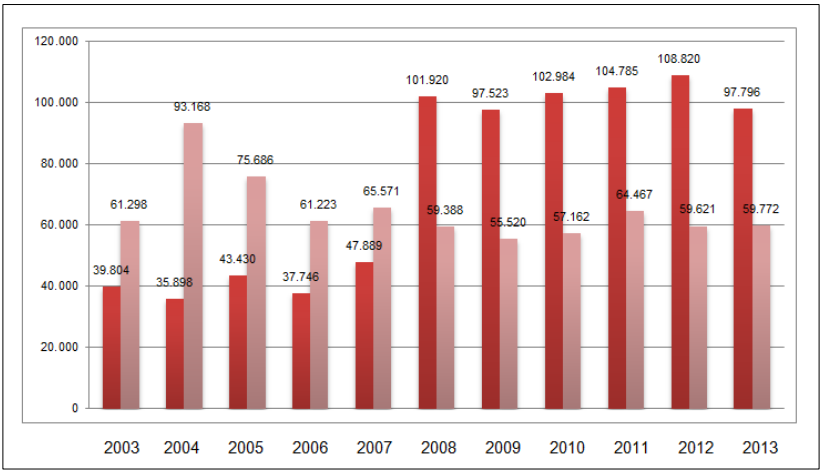


Gráfico 13 - Evolução do Número de Matrículas em Cursos de Licenciatura presenciais e a distância em instituições públicas (2003 a 2013).

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Censo da Educação Superior. Inep/Deed. (Resumo Técnico 2013), 2015.

Legenda: **Vermelho Escuro**: Cursos de Licenciatura oferecidos por IES públicas na modalidade a distância; **Vermelho Claro:** Cursos de Licenciatura oferecidos por IES públicas na modalidade presencial.

A Figura 16 demonstra que, embora após a criação da "Nova Capes" e a implementação da Política de Formação de Docentes para a Educação Básica (2007-2008), é bastante significativo o aumento no número de matrículas em cursos presenciais de Licenciatura em instituições públicas, se bem que após este período (2008), ele praticamente se manteve estável. No entanto, é revelador o número de matrículas em cursos de Licenciatura nestas mesmas instituições públicas na modalidade a distância, fato que confirma a preocupação da sociedade acerca da formação docente no Brasil não ser realizada pelo poder público e principalmente que tão grande parcela o seja em cursos a distância, o que, na visão de muitos, implica em perda de qualidade. É evidente o papel da UAB – Universidade Aberta do Brasil nesse processo, o qual se intensificou mais ainda, até os dias atuais. Criada em 2005, a UAB é um "sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância."

> **Inscrições para 105 mil vagas em cursos de licenciatura são prorrogadas**
>
> **Publicado: Sexta, 06 Maio 2016 10h41min | Última Atualização: Sexta, 06 Maio 2016 11h29min**
>
> O prazo para inscrições na Universidade do Professor foi prorrogado até o dia 20 de maio**.** A nova iniciativa do Ministério da Educação (MEC) é voltada para a formação de professores efetivos da rede pública que não atuam em sua área de formação. **São 105 mil vagas para o segundo semestre de 2016 nas instituições federais de educação, sendo 81 mil na modalidade educação a distância, por meio do sistema Universidade Aberta do Brasil, e 24**

> **mil vagas presenciais remanescentes** (BRASIL, 2016)[15] (*grifos meus*).

Embora a ação da UAB seja louvável do ponto de vista do atendimento, principalmente por meio de universidades públicas, a estudantes que desejam cursar licenciaturas, percebo que este cenário é contraditório aos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais para a Educação Básica, quando a mesma determinava, no Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009 (revogado em 2016), que "a formação inicial de profissionais do magistério dará **preferência à modalidade presencial**" (*grifo meu*)

> Art. 7º O atendimento à necessidade por formação inicial de profissionais do magistério, na forma do art. 9º, dar-se-á:
> I - pela ampliação das matrículas oferecidas em cursos de licenciatura e pedagogia pelas instituições públicas de educação superior; e
> II - por meio de apoio técnico ou financeiro para atendimento das necessidades específicas, identificadas na forma dos art. 5º.
> Parágrafo único. A formação inicial de profissionais do magistério dará preferência à modalidade presencial (BRASIL, 2009).

> Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal.

> § 3º A **formação inicial** de profissionais de magistério **dará preferência ao ensino presencial,** subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância (BRASIL, 1996).

[15] Disponível em: < http://www.capes.gov.br/component/content/article/36-salaimprensa/noticias/7899-inscricoes-para-105-mil-vagas-em-cursos-de-licenciatura-sao-prorrogadas-ate-20-de-maio> . Acesso em 01 ago. 2016.

Diante disso e da contradição ao previsto no texto do decreto normatizador da política e da LDB de 1996, fica bastante clara a opção do poder público em formar licenciados em instituições públicas ofertantes de licenciaturas a distância. Prova disso foi a publicação, em maio de 2016, do Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016, que dispôs sobre a "nova" Política Nacional de Formação de Docentes para a Educação Básica no Brasil", **que simplesmente suprimiu a preferência da formação de docentes para a educação básica em cursos presenciais,** como previsto no decreto anterior (nº 6.755/2009) - aliás, intenção política essa que jamais se concretizou. Contudo, deve-se atentar para o fato de que, em sendo a LDB de 1996 superior ao Decreto na hierarquia jurídica, ainda vale o disposto na LDB, isto é, a preferência da formação em cursos presenciais.

Gatti e Barreto, em 2009, já manifestavam a preocupação com "a proliferação de cursos de licenciatura a distância" no país. Estas questionaram se "a formação de docentes far-se-á para as novas gerações apenas em cursos não presenciais?" (UNESCO, 2009, p. 51). Atualmente, em 2016, posso afirmar que, infelizmente, tudo indica que sim, porque é o que vem acontecendo e não há sinais de que esse processo vá retroceder, se bem que a nova política de formação de docentes apresenta alguns avanços. É sobre ela que me debrucei no ponto seguinte.

3.1.2 A nova Política Nacional de Formação Docente para a Educação Básica (2015-2016).

Como apresentei anteriormente, a Política Nacional de Formação de Profissionais para a Educação Básica foi reorientada em função do PNE – Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14). Assim, o novo Plano, na meta 15, previu a garantia, em regime de colaboração - União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios-, no prazo de 01 (um) ano de vigência do PNE, da política nacional de formação dos profissionais da educação de que

tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, "assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam" (BRASIL, 2014).

Nesse mesmo contexto, nasceu a **Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015**, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial, em nível superior - cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura - e para a formação continuada. Esta nova Resolução também revogou um conjunto de normas anteriores que tratavam da formação de professores em cursos de licenciatura, a exemplo da Resolução CNE/CP nº 2, de 26 de junho de 1997, da Resolução CNE/CP nº 1, de 30 de setembro de 1999, da Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002 e suas alterações, da Resolução CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002 e suas alterações, da Resolução nº 1, de 11 de fevereiro de 2009, e da Resolução nº 3, de 7 de dezembro de 2012.

Nos próximos itens, portanto, discuto o recente **Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016** e a **Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015**, tendo em vista a sua importância no contexto da Política Nacional de Formação de Profissionais para a Educação Básica em andamento no Brasil e as perspectivas de qualidade que preconizam.

3.1.2.1 O Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016: novas perspectivas de qualidade

Publicado no Diário Oficial da União, em 10 de maio de 2016, em meio à crise nacional provocada pelas discussões em torno do processo *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, quando ainda estava à frente do Ministério da Educação o então Ministro Aloizio Mercadante, o Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016 nasce com o propósito de alinhar ao PNE – Plano Nacional de Educação (Lei

nº 13.005/14) a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, esta com a finalidade de fixar seus princípios e objetivos, e de organizar seus programas e ações, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino (art. 1º). O referido Decreto (§1º) retoma as três categorias de trabalhadores da educação expressas na LDB de 1996: "professores, pedagogos e funcionários da educação, atuantes nas redes públicas e privadas da educação básica ou a elas destinados."

É importante se perceber, como afirmei anteriormente, que este Decreto não repete a preferência pela formação de profissionais para a educação básica em cursos de licenciatura presenciais, mas não deixa de citar que esta se dará na forma estabelecida pelos artigos 61[16] a 67 da LDB de 1996 que, como já afirmei, obriga o Estado a essa preferência formativa. Entretanto, não é o que as estatísticas educacionais apontam, como demonstrei anteriormente: "§ 2º O disposto no *caput* será executado na forma estabelecida pelos art. 61 a artigo 67 da Lei nº 9.394, de 1996, e abrangerá as diferentes etapas e modalidades da educação básica" (BRASIL, 2016).

Outro ponto bastante importante do Decreto é a manutenção da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica em coerência com as Diretrizes Nacionais do CNE, com a Base Nacional Comum Curricular, com os processos de avaliação da educação básica e superior, com os programas e as ações supletivas do referido Ministério; e com as iniciativas e os programas de formação implementados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Neste particular, a atuação do

[16] Em 2016, a Medida Provisória nº 746/2006 incluiu no rol de profissionais da Educação Básica (artigo 61 da LDB de 1996, inciso IV) os profissionais com notório saber "reconhecidos pelos respectivos sistemas de ensino para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação para atender o disposto no inciso V do *caput* do art. 36." A edição desta Medida Provisória gerou grande polêmica na sociedade, nas escolas e, principalmente, entre os estudantes por várias razões, entre elas o fato da ausência do debate sobre as medidas tomadas pelo governo de Michel Temer e a figura esdrúxula do *notório saber*, que contraria a lógica da formação de qualidade por permitir que docentes de outras áreas ministrem conteúdos e atividades de áreas afins.

CNE – Conselho Nacional de Educação enquanto importante espaço de formulação de políticas educacionais é resgatado, uma vez que estava ausente no Decreto anterior (nº 6.755/2009) revogado. Ainda, é inovadora a proposta da articulação da Política de Formação com a Base Nacional Comum Curricular, espaço de discussão do currículo da Educação Básica e, por extensão, indutor do debate dos currículos das Licenciaturas. Não menos importante é a articulação dos processos de avaliação da educação básica e superior com os programas do MEC e dos Estados. Nesse particular, a avaliação dos cursos de Licenciatura por meio do Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior deverá exercer papel fundamental na qualidade da Política em questão, tendo em vista os inúmeros subsídios que é capaz de fornecer para a avaliação da própria política.

Em relação à avaliação da educação básica há, no momento (agosto de 2016), um campo obscuro nos caminhos que o Sinaeb - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica irá percorrer (e se haverá de percorrer!) porque às vésperas da possibilidade de abertura do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff foram publicadas várias Portarias no campo educacional, sendo uma delas a Portaria nº 369, de 5 de maio de 2016, que instituiu o Sinaeb. No entanto, pouco a pouco, o governo interino de Michel Temer foi revogando essas normas publicadas, sob várias alegações e o Sinaeb foi revogado com a justificativa de que as discussões da Base Nacional Comum Curricular ainda se encontravam em discussão, como se no Brasil houvesse, historicamente, preocupação com a entrada de uma norma em função de outra anterior.

Assim, infelizmente, foi publicada em 26 de agosto de 2016, no Diário Oficial da União, a Portaria nº 981, de 25 de agosto de 2016, que revogou[17] o Sinaeb.[18]

[17] "GABINETE DO MINISTRO PORTARIA Nº - 981, DE 25 DE AGOSTO DE 2016 Revoga a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016, e dá outras providências. O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da

Nobres eram as intenções desse sistema de avaliação da educação básica que tinha por objetivo assegurar o processo nacional de avaliação da educação básica em todas as etapas e modalidades, "considerando suas múltiplas dimensões, na perspectiva de garantir a universalização do atendimento escolar, por meio de uma educação de qualidade e democrática, a valorização dos profissionais da educação e a superação das desigualdades educacionais" (BRASIL, 2016) e como uma de suas inovações a criação da Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei).

O Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016, ainda, demonstra que a Política Nacional de Formação de Profissionais para a Educação Básica, para atender às especificidades do exercício das atividades e aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica terá como princípios:

> I - o compromisso com um projeto social, político e ético que contribua para a consolidação de uma nação soberana,

---

Constituição, tendo em vista o disposto no art. 9º, incisos V e VI, da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e CONSIDERANDO: Que as revisões da Base Nacional Comum Curricular - BNCC ainda estão em curso; e Que a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB deve se pautar nas recomendações e orientações emanadas desse processo, resolve: A**rt. 10 Fica revogada a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016, publicada no Diário Oficial da União nº 86, de 6 de maio de 2016, Seção 1, pág. 26, que instituiu o SINAEB.** Art. 2º - Ficam mantidas as avaliações da educação básica já realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação" (BRASIL, 2016, p.16).

[18] O sistema está previsto no Plano Nacional da Educação (PNE) e servirá de fonte de informação para avaliar a qualidade da educação e orientar políticas públicas voltadas para esse nível de ensino. A iniciativa substitui o modelo anterior, adotado no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), integra as avaliações já existentes e insere parâmetros que possibilitam medir a qualidade do ensino em suas múltiplas dimensões. O Sinaeb [vai] produzir informações a partir de indicadores de rendimento escolar — referente ao desempenho dos estudantes, apurado em exames nacionais — e de avaliação institucional, que levanta dados relativos a características como perfil do aluno e dos profissionais da educação. Com base em projetos já desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), a novidade é a criação da Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei). Previsto para ocorrer de dois em dois anos, o ciclo avaliativo terá início em 2017 e vai realizar diagnósticos sobre as condições de oferta da educação infantil pelos sistemas de ensino público e particular do país (BRASIL, 2016. <Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=35911>. Acesso em: 25 jul. 2016).

democrática, justa, inclusiva e que promova a emancipação dos indivíduos e dos grupos sociais;
II - o compromisso dos profissionais e das instituições com o aprendizado dos estudantes na idade certa, como forma de redução das desigualdades educacionais e sociais;
III - a colaboração constante, articulada entre o Ministério da Educação, os sistemas e as redes de ensino, as instituições educativas e as instituições formadoras;
IV - a garantia de padrão de qualidade nos cursos de formação inicial e continuada;
V - a articulação entre teoria e prática no processo de formação, fundada no domínio de conhecimentos científicos, pedagógicos e técnicos específicos, segundo a natureza da função;
VI - a articulação entre formação inicial e formação continuada, e entre os níveis, as etapas e as modalidades de ensino;
VII - a formação inicial e continuada, entendidas como componentes essenciais à profissionalização, integrando-se ao cotidiano da instituição educativa e considerando os diferentes saberes e a experiência profissionais;
VIII - a compreensão dos profissionais da educação como agentes fundamentais do processo educativo e, como tal, da necessidade de seu acesso permanente a processos formativos, informações, vivência e atualização profissional, visando à melhoria da qualidade da educação básica e à qualificação do ambiente escolar;
IX - a valorização dos profissionais da educação, traduzida em políticas permanentes de estímulo à profissionalização, à progressão na carreira, à melhoria das condições de remuneração e à garantia de condições dignas de trabalho;
X - o reconhecimento das instituições educativas e demais instituições de educação básica como espaços necessários à formação inicial e à formação continuada;
XI - o aproveitamento e o reconhecimento da formação, do aprendizado anterior e da experiência laboral pertinente, em instituições educativas e em outras atividades;
XII - os projetos pedagógicos das instituições formadoras que reflitam a especificidade da formação dos profissionais da educação básica, que assegurem a organicidade ao trabalho das diferentes unidades que concorram para essa formação e a sólida base teórica e interdisciplinar e que efetivem a integração entre teoria e as práticas profissionais;

> XIII - a compreensão do espaço educativo na educação básica como espaço de aprendizagem, de convívio cooperativo, seguro, criativo e adequadamente equipado para o pleno aproveitamento das potencialidades de estudantes e profissionais da educação básica; e
> XIV - a promoção continuada da melhoria da gestão educacional e escolar e o fortalecimento do controle social.

E, como objetivos:

> I - instituir o Programa Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, o qual deverá articular ações das instituições de ensino superior vinculadas aos sistemas federal, estaduais e distrital de educação, por meio da colaboração entre o Ministério da Educação, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
> II - induzir avanços na qualidade da educação básica e ampliar as oportunidades de formação dos profissionais para o atendimento das políticas deste nível educacional em todas as suas etapas e modalidades, e garantir a apropriação progressiva da cultura, dos valores e do conhecimento, com a aprendizagem adequada à etapa ou à modalidade cursada pelos estudantes;
> III - identificar, com base em planejamento estratégico nacional, e suprir, em regime de colaboração, a necessidade das redes e dos sistemas de ensino por formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica, de forma a assegurar a oferta em quantidade e nas localidades necessárias;
> IV - promover a integração da educação básica com a formação inicial e continuada, consideradas as características culturais, sociais e regionais em cada unidade federativa;
> V - apoiar a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada em exercício para profissionais da educação básica pelas instituições de ensino superior em diferentes redes e sistemas de ensino, conforme estabelecido pela Meta 15 do PNE;
> VI - promover a formação de profissionais comprometidos com os valores de democracia, com a defesa dos direitos humanos, com a ética, com o respeito ao meio ambiente e com relações étnico-raciais baseadas no respeito mútuo, com vistas à construção de ambiente educativo inclusivo e cooperativo;
> VII - assegurar o domínio dos conhecimentos técnicos, científicos, pedagógicos e específicos pertinentes à área de atuação

> profissional, inclusive da gestão educacional e escolar, por meio da revisão periódica das diretrizes curriculares dos cursos de licenciatura, de forma a assegurar o foco no aprendizado do aluno;
> VIII - assegurar que os cursos de licenciatura contemplem carga horária de formação geral, formação na área do saber e formação pedagógica específica, de forma a garantir o campo de prática inclusive por meio de residência pedagógica; e
> IX - promover a atualização teórico-metodológica nos processos de formação dos profissionais da educação básica, inclusive no que se refere ao uso das tecnologias de comunicação e informação nos processos educativos.

Em relação aos cursos de formação inicial - as Licenciaturas -, os objetivos e princípios relativos à política de formação trazem elementos fundamentais que implicam diretamente na qualidade dos cursos de Licenciatura em andamento no Brasil, como, por exemplo (nos princípios): a garantia de padrão de qualidade, a articulação entre teoria e prática no processo de formação, a articulação entre formação inicial e continuada, a compreensão dos profissionais da educação como agentes fundamentais do processo educativo, a importância da escola de Educação Básica no processo de formação, a importância dos projetos pedagógicos das instituições formadoras, a melhoria da gestão educacional e escolar e o fortalecimento do controle social.

Embora alguns destes princípios figurem em outras normas, a exemplo das Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia (Resolução nº 1, de 15 de maio de 2006), a articulação dos mesmos com o Plano Nacional de Educação, mormente a meta 15, e com a avaliação da educação básica e superior (Sinaes), entre outros elementos, parece demonstrar mais coerência que o instituído anteriormente, no passado, em 2009, quando da política de formação de profissionais para o magistério da educação básica anterior, na medida em que, para o conjunto desses princípios há um outro conjunto de objetivos, a se desdobrar em ações concretas dentro do período de vigência do PNE, o que é fundamental para a

constituição da qualidade da formação inicial e continuada dos docentes, especialmente no que diz respeito à reformulação dos cursos de Licenciatura - carga-horária, currículo, atualização teórico-metodológica, etc -, como será visto adiante, quando discuto a Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015.

Um elemento inovador presente na nova Política - art. 4º e seguintes - consiste no Planejamento Estratégico Nacional, de duração quadrienal, que é um "documento de referência proposto pelo Ministério da Educação para a formulação de Planos Estratégicos em cada unidade federativa e para a implementação das ações e dos programas integrados e complementares,"

> aqueles de apoio técnico e financeiro aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, de forma complementar ao previsto nos Planejamentos Estratégicos, visando ao fortalecimento dos processos de formação, profissionalização, avaliação, supervisão e regulação da oferta dos cursos técnicos e superiores (Artigo 4º, parágrafo único).

São objetivos do Planejamento Estratégico Anual:

> I - assegurar a oferta de vagas em cursos de formação de professores e demais profissionais da educação em conformidade com a demanda regional projetada de novos professores;
> II - assegurar a oferta de vagas em cursos de formação inicial e continuada de professores em exercício que não possuam a graduação e a licenciatura na área de sua atuação, conforme os critérios de prioridade em associação com os sistemas de ensino;
> III - assegurar a oferta de vagas em cursos de formação continuada integrados à pós-graduação para professores da educação básica; e
> IV - promover, em associação com governos estaduais, municipais e distrital, a formação continuada de professores da educação básica mediante integração ensino-serviço, inclusive por meio de residência pedagógica. (BRASIL, 2016, Artigo 8º).

Por sua vez, os Planos Estratégicos Estaduais também serão quadrienais, com revisões anuais, e deverão conter:

> I - diagnóstico e identificação das necessidades de formação inicial e continuada de profissionais da educação e da capacidade de atendimento das instituições envolvidas, de acordo com o Planejamento Estratégico Nacional; II - definição de ações a serem desenvolvidas para o atendimento das necessidades de formação inicial e continuada, nas diferentes etapas e modalidades de ensino; e III - atribuições e responsabilidades de cada partícipe, com especificação dos compromissos assumidos, inclusive financeiros (Artigo 7º).

O Plano Estratégico Nacional será aprovado pelo Comitê Gestor Nacional[19], o qual tem por função, além da aprovação do Plano, a possibilidade de sugerir "ajustes e recomendar planos estratégicos estaduais para a formação dos profissionais da Educação Básica e suas revisões, além de opinar em relação ao Planejamento Estratégico Nacional e às ações e aos programas integrados e complementares que darão sustentação à política nacional; e definir normas gerais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes e do Fórum Distrital Permanente de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica e o acompanhamento de suas atividades" (Artigo 6º, I, II, II).

Nos Estados, a elaboração e a proposição dos Planos Estratégicos Estaduais ou distrital será atribuição dos Fóruns Estaduais Permanentes e do Fórum Permanente do Distrito Federal. Estes Fóruns[20] têm as seguintes atribuições:

> I - elaborar e propor plano estratégico estadual ou distrital, conforme o caso, para a formação dos profissionais da educação,

[19] O Comitê Gestor Nacional será presidido pelo Secretário-Executivo do Ministério da Educação e contará com a participação: I - das secretarias e autarquias do Ministério da Educação; II - de representantes dos sistemas federal, estaduais, municipais e distrital de educação; III - de profissionais da educação básica, considerada a diversidade regional; e IV - de entidades científicas. (Artigo 6º).

[20] Nos Fóruns Estaduais Permanentes e no Fórum Permanente do Distrito Federal, terão assento representantes da esfera federal, estadual, municipal, das instituições formadoras e dos profissionais da educação, visando à concretização do regime de colaboração (Artigo 7º).

> com base no Planejamento Estratégico Nacional; II - acompanhar a execução do referido plano, avaliar e propor eventuais ajustes, com vistas ao aperfeiçoamento contínuo das ações integradas e colaborativas por ele propostas; e III - manter agenda permanente de debates para o aperfeiçoamento da política nacional e de sua integração com as ações locais de formação (artigo 7º).

Os Planos Estratégicos Estaduais ou do Distrito Federal serão apoiados técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, dependendo do caso:

> I - cursos de formação inicial de nível superior em licenciatura;
> II - cursos de formação inicial necessários para cada categoria dos profissionais da educação, decorrentes das demandas para as diferentes funções que desempenham;
> III - cursos de segunda licenciatura, para profissionais do magistério em exercício, para que tenham formação na área em que atuam;
> IV - cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados;
> V - cursos de formação técnica de nível médio e superior nas áreas de Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar, Multimeios Didáticos, Biblioteconomia e Orientação Comunitária, podendo este rol ser ampliado conforme a demanda observada e a capacidade da rede formadora;
> VI - cursos de formação continuada;
> VII - programas de iniciação à docência, inclusive por meio de residência pedagógica; e
> VIII - ações de apoio a órgãos e instituições formadoras públicas vinculadas às Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 2016, Artigo 11).

Em relação aos programas e ações integrados e complementares, o Planejamento Estratégico Nacional deverá prever:

> I - formação inicial e continuada em nível médio e superior para os trabalhadores da educação que atuem na rede pública e nas

escolas comunitárias gratuitas da educação básica, em funções identificadas como da Categoria III dos profissionais da educação;
II - iniciação à docência e ao apoio acadêmico a licenciandos e licenciados;
III - formação pedagógica para graduados não licenciados;
IV - formação inicial em nível médio, na modalidade normal para atuantes em todas as redes de ensino, na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental na função de magistério;
V - estímulo à revisão da estrutura acadêmica e curricular dos cursos de licenciatura, em articulação com as Diretrizes Curriculares Nacionais e com a Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica;
VI - estímulo ao desenvolvimento de projetos pedagógicos que visem a promover desenhos curriculares próprios à formação de profissionais do magistério para atendimento da Educação Profissional e Tecnológica, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação do Campo, de povos indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
VII - estímulo ao desenvolvimento de projetos pedagógicos que visem a promover novos desenhos curriculares ou percursos formativos destinados aos profissionais da educação básica;
VIII - residência docente, que estimulem a integração entre teoria e prática em escolas de comprovada qualidade educativa;
IX - formação continuada no contexto dos pactos nacionais de desenvolvimento da educação básica;
X - mestrados acadêmicos e profissionais para graduados;
XI - intercâmbio de experiências formativas e de colaboração entre instituições educacionais;
XII - formação para a gestão das ações e dos programas educacionais e para o fortalecimento do controle social;
XIII - apoio, mobilização e estímulo a jovens para o ingresso na carreira docente;
XIV - financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, na forma disciplinada pela Lei nº 10.861, de 10 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica;
XV - cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nos processos de ingresso e fortalecimento dos planos

> de carreira, melhoria da remuneração e das condições de trabalho, valorização profissional e do espaço escolar; e
> XVI - realização de pesquisas, incluídas aquelas destinadas ao mapeamento, ao aprofundamento e à consolidação dos estudos sobre perfil, demanda e processos de formação de profissionais da educação (BRASIL, 2016, Artigo 12).

Observa-se, nesse particular, inovações da nova Política, como a iniciação à docência (ainda a se saber se nos moldes do Pibid), o apoio acadêmico a licenciados, a formação pedagógica para graduados não licenciados, a promoção de revisões curriculares de acordo com a BNCC – Base Nacional Comum Curricular, a residência docente, os intercâmbios entre instituições e, no campo do financiamento, a amortização do saldo devedor do financiamento estudantil do licenciado pela docência efetiva na rede pública de educação básica, entre outras.

A maioria destas ações, bem como outras, a exemplo da proposta do regime especial da avaliação das licenciaturas pelo Sinaes (artigo 15, parágrafo único) como da proposta da prova nacional para docentes (artigo 17), até o momento (agosto de 2016), ainda não se materializaram; e, muitas delas carecem de regulamentação. Todavia, parecem indicar novas perspectivas de qualidade, embora seja notório que são dependentes do financiamento público, que, atualmente, está prejudicado em meio à crise nacional e político pelo qual passa o País.

De um ou outro modo, parece que esses indicativos de qualidade na e da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica não garantiram, nem conseguirão reverter alguns desafios históricos, como o papel da Universidade no processo de formação e a predominância dessa formação ocorrer em cursos de Licenciatura presenciais, ao contrário do que vem acontecendo; nem, tampouco, a garantia da formação superior, tendo em vista o disposto inciso IV, do artigo 12, que propõe a "formação inicial em nível médio, na modalidade normal para atuantes em todas as redes de ensino, na educação infantil e nos

anos iniciais do ensino fundamental na função de magistério", que já há anos esperançava-se não mais se sustentar no contexto das políticas educacionais de formação docente.

Como demonstrei por meio das estatísticas do Inep/Deed, a maioria dos estudantes das licenciaturas é mulher, frequenta cursos de Licenciatura no turno noturno e na modalidade a distância. Provavelmente, grande parte dessas mulheres, além de desempenhar a jornada de trabalho fora de casa, deve cuidar dos filhos e dos afazeres domésticos, tem renda comprometida com custos da casa e família, e não consegue adquirir livros e/ou custear cursos de formação continuada. Se for assim, a educação a distância constitui-se em um porto acolhedor, com guarida mínima à emancipação profissional da grande maioria dessas mulheres, que são ou se tornam assim professoras; e, mesmo com a mais nobre intenção desta nova Política proposta, para mim é custosa a compreensão ou aceitação do fato de que essa modalidade de educação, principalmente a oferecida pelas universidades-empresas, reduzirá seu espaço no cenário educativo. Tampouco a universidade pública, que precisa se repensar diante desse fenômeno, tende a aumentar sua participação nesse compromisso "com um projeto social, político e ético que contribua para a consolidação de uma nação soberana, democrática, justa, inclusiva e que promova a emancipação dos indivíduos e dos grupos sociais" (Artigo 2º, I), como pretende a nova Política Nacional de Formação de Profissionais para a Educação Básica.

Nesse contexto, estão inseridos os Cursos de Pedagogia, bem como as demais licenciaturas (presenciais e a distância) que, diante dessa nova Política, enfrentarão o desafio de formar docentes para atender às metas do PNE. Resta saber, no futuro, com que qualidade estes docentes irão se formar.

3.1.2.2 A Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015: avanços e tropeços

A Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, nasceu em período anterior à Política Nacional de Formação de Profissionais para a Educação Básica (Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016) e, por conta disso, apresenta alguns trechos que já estão defasados - ou revogados - em função da nova Política (artigo 5º, §3º), mas não se contradizem entre si. Um fato curioso em relação à sua redação é que, inicialmente, considera as três Resoluções (Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002[21], Resolução CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002[22], e Resolução CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009[23]) bastantes conhecidas pela comunidade acadêmica das instituições de educação superior e, no seu artigo 25 as revoga expressamente. Evidentemente, estas Resoluções foram incorporadas em grande parte pela Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, mas então por que considera-las e depois revogá-las? Mais adequado, seria, então, apenas revogá-las.

Para além da técnica jurídica, por mim invocada neste momento por ser espectador de momentos de confusão que fatos como esse causam nas instituições, percebo que a Resolução em discussão não trouxe tantas inovações, principalmente na formação inicial em cursos de Licenciatura, como muitos esperavam, mas trouxe alguns avanços. Evidentemente, não se pode deixar de considerar que o nascimento de uma Resolução

[21] Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. (Revogada pela Resolução nº 2, de 1º de Julho de 2015).

[22] Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior. (Revogada pela Resolução nº 2, de 1º de Julho de 2015).

[23] Estabelece Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior (Revogada pela Resolução nº 2, de 1º de Julho de 2015).

desta envergadura deve sofrer múltiplas pressões, principalmente por parte de representantes das grandes universidades-empresas, em especial as que oferecem a educação a distância como negócio. No entanto, em seu texto percebe-se o resultado da luta travada pelo outro lado, o da sociedade civil organizada em entidades educacionais agrupadas no movimento nacional de educadores defensor do princípio da qualidade social para formar docentes para a educação básica, lado em que me posiciono.

Tendo em vista os objetivos deste capítulo, que reside na importância de se discutir a formação inicial para a Educação Básica em curso superior – Licenciaturas - no Brasil, o debate sobre a Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, focará seus Capítulos IV e V porque são os que tratam exclusivamente dessa formação inicial em cursos superiores. No entanto, tendo em vista a importância dessa Resolução no contexto nacional brasileiro, discuto sua estrutura, capítulo a capítulo, destacando seus principais pontos.

Explicados os passos a seguir em minha análise, ao leitor é importante destacar que foi o Parecer CNE/CP nº 2, de 9 de junho de 2015, que originou esta Resolução. Este Parecer foi elaborado pela Comissão Bicameral de Formação de Professores formada por conselheiros da Câmara de Educação Superior e da Câmara de Educação Básica, que de longa data atua com o objetivo de desenvolver estudos e proposições sobre o tema. Tendo em vista a renovação de membros do CNE, ao longo dos anos, desde 2004[24],

[24] Portaria CNE/CP nº 2, de 15 de setembro de 2004; Portaria CNE/CP nº 3, de 20 de setembro de 2007; Portaria CNE/CP nº 1, de 9 de outubro de 2008; Portaria CNE/CP nº 9, de 1º de junho de 2009; Portaria CNE/CP nº 1, de 18 de junho de 2010. Em 2012, a Comissão Bicameral foi recomposta e oficializada na reunião do CP/CNE em 4 de setembro de 2012, conforme Ata nº 14, contando com os seguintes membros: José Fernandes de Lima, Benno Sander, Francisco Aparecido Cordão, José Francisco Soares, Luiz Fernandes Dourado, Luiz Roberto Alves, Malvina Tania Tuttman, Maria Izabel de Azevedo Noronha, Nilma Lino Gomes, José Eustáquio Romão e Sérgio Roberto Kieling Franco. Posteriormente, por meio da Portaria CNE/CP nº 1, 28 de janeiro de 2014, a Comissão passou a contar com os seguintes membros: José Fernandes de Lima (Presidente), Benno Sander, Francisco Aparecido Cordão, José Francisco Soares, Luiz Fernandes Dourado, Luiz Roberto Alves, Malvina Tania Tuttman, Maria Izabel de Azevedo Noronha, Nilma Lino Gomes, José Eustáquio Romão, Sérgio Roberto Kieling Franco e Raimundo Moacir Mendes Feitosa. Em 2014, após nova renovação dos

esta comissão foi sendo recomposta e o que se pode verificar foi um árduo trabalho com profundas discussões e empenho dos Conselheiros, com ampla participação da sociedade civil organizada, em especial às ligadas à educação[25]. "Assim, o CNE, ao estimular o debate nacional sobre a formação dos profissionais da educação [...]visou cumprir, desse modo, uma de suas importantes missões: a elaboração e a aprovação de Diretrizes Nacionais" (BRASIL, 2015, Parecer CNE/CP nº 2, de 09 de junho de 2015, p.2).

Nesse cenário,

> [...] no cumprimento de suas atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, e no desempenho das funções e atribuições do poder público federal em matéria de educação, o que inclui formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino, velar pelo cumprimento da legislação educacional, por meio da Comissão Bicameral, o CNE foi efetivando seu papel e assegurando a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira no tocante à formação de profissionais do magistério da educação básica (BRASIL, 2015, Parecer CNE/CP nº 2, de 09 de junho de 2015, p.2).

Por conta das recomposições da Comissão Bicameral e a aprovação do Plano Nacional de Educação, as discussões foram recebendo as contribuições da sociedade e foi disponibilizada, para audiência pública, a proposta da Diretriz, que foi sendo consolidada.

---

membros do CNE, a Comissão, por meio da Portaria CNE/CP nº 6, de 2 de dezembro de 2014, foi novamente recomposta, passando a contar com os seguintes conselheiros: José Fernandes de Lima (CEB/CNE), Presidente, Luiz Fernandes Dourado (CES/CNE), Relator, Antonio Carlos Caruso Ronca (CEB/CNE), Francisco Aparecido Cordão (CEB/CNE), Gilberto Gonçalves Garcia (CES/CNE), Luiz Roberto Alves (CEB/CNE), Malvina Tania Tuttman (CEB/CNE), Márcia Angela da Silva Aguiar (CES/CNE), Nilma Lino Gomes (CEB/CNE), José Eustáquio Romão (CES/CNE), Raimundo Moacir Mendes Feitosa (CEB/CNE) e Sérgio Roberto Kieling Franco (CES/CNE), membros.

[25] "Merece especial realce a participação do MEC e suas Secretarias (Sase, SESu, SEB, Setec, Secadi e Seres), Capes, Inep, Consed, Undime, Fórum Ampliado de Conselhos, associações acadêmico-científicas e sindicais, instituições de educação superior, fóruns, especialistas, pesquisadores e estudantes vinculados à temática"(BRASIL, 2015, Parecer CNE/CP nº 2, de 09 de junho de 2015, p.2).

A audiência pública foi realizada em sessão específica do Conselho Pleno no dia 6 de abril de 2015, em Recife (PE). Nessa oportunidade,

> [...] as manifestações, envolvendo diferentes interlocutores, destacaram a importância e os avanços presentes na proposta das DCNs e foram apresentados, ainda, sugestões de alterações visando reforçar concepções e proposições contidas no referido documento. Após essa etapa da audiência pública, foi apresentada e discutida nova proposta de DCNs, na qual foram incorporadas contribuições da audiência pública e também de outros documentos e sugestões recebidas. A Comissão Bicameral aprovou o texto, por unanimidade, em 4 de maio de 2015, para apresentação, discussão e deliberação no Conselho Pleno do CNE. Em 5 de maio de 2015, em sessão ordinária do Conselho Pleno, o trabalho da Comissão foi apresentado pelo Relator e, em decorrência desse processo, foi proposta e aprovada, por unanimidade, pelos membros do Conselho Pleno do CNE, a realização de uma reunião extraordinária deste Conselho para deliberação sobre o Parecer e a minuta de Resolução sobre a matéria. Nessa direção, a reunião deliberativa foi agendada para o dia 9 de junho de 2015 (BRASIL, 2015, Parecer CNE/CP nº 2, de 09 de junho de 2015, p.3).

Em 24 de junho de 2015, o então Ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro, homologou o Parecer CNE/CP nº 2, de 09 de junho de 2015, que deu origem à Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, que "Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada."

Nascida a Resolução nº 2, observa-se que os seus treze "Considerandos" foram cuidadosamente preparados pela Comissão Bicameral como sinalização de "aportes e concepções fundamentais para a melhoria da formação inicial e continuada e suas dinâmicas formativas" (BRASIL, 2015, Parecer CNE/CP nº 2, de 09 de junho de 2015, p.21). Tais "Considerandos," conforme o Direito

Administrativo, não têm força de Lei, mas são importantes para a interpretação da norma, no caso se o texto da norma – artigos - ensejarem lacuna em sua interpretação. Resumidamente, os mesmos contemplaram princípios constitucionais e, em especial, resumem as intenções, princípios, objetivos e sonhos para a concretização de um projeto de educação nacional a se materializar principalmente por meio de políticas de formação de profissionais para a educação básica. Ao contrário de outras normas anteriormente publicadas, os "Considerandos" desta Resolução atuam como um chamamento ao compromisso de todos os envolvidos no processo educativo: Estado, Sociedade, Professores, Estudantes e demais profissionais da educação.

> CONSIDERANDO [...] o **projeto nacional** da educação brasileira, ...[..], a educação escolar inscrita na sociedade; CONSIDERANDO que a concepção sobre conhecimento, educação e ensino é basilar para garantir o projeto da educação nacional [...] a instituição do Sistema Nacional de Educação; CONSIDERANDO que a **igualdade de condições** para o acesso e a permanência na escola; a **liberdade** de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; o **pluralismo de ideias** e de concepções pedagógicas; o respeito à liberdade e o **apreço à tolerância**; a valorização do profissional da educação; a **gestão democrática** do ensino público; a garantia de um padrão de qualidade; [...]; o respeito e a **valorização da diversidade** étnico-racial, entre outros, constituem princípios vitais para a melhoria e **democratização da gestão e do ensino**; CONSIDERANDO que **as instituições de educação básica**; [...]; CONSIDERANDO os princípios que **norteiam a base comum nacional para a formação inicial e continuada**; CONSIDERANDO a articulação entre graduação e pós-graduação e entre pesquisa e extensão [...]; CONSIDERANDO a **docência como ação educativa e como processo pedagógico intencional e metódico** [...]; CONSIDERANDO **o currículo como o conjunto de valores** propício à produção e à socialização de significados no espaço social [...]; CONSIDERANDO **a realidade concreta dos sujeitos** que dão vida ao currículo e às instituições de educação básica [...]; CONSIDERANDO que a **educação em e para os direitos**

> **humanos** [...]; CONSIDERANDO a importância do profissional do magistério e de sua valorização profissional; CONSIDERANDO **o trabalho coletivo** [...] (Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015).

Organizada em oito capítulos e redigida em vinte e cinco artigos, o Capítulo I, que trata das "Disposições Gerais", amplamente extenso, traz, no §1º e §2º do artigo 1º, o compromisso das instituições formadoras na promoção da articulação com os sistemas de ensino - em regime de colaboração - a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério e a concepção dessa formação em atendimento às políticas públicas de educação, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao padrão de qualidade e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). O artigo 2º expressa o campo de aplicação das Diretrizes:

> formação de professores para o exercício da docência na educação infantil, no ensino fundamental, no ensino médio e nas respectivas modalidades de educação (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional e Tecnológica, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação a Distância e Educação Escolar Quilombola), nas diferentes áreas do conhecimento e com integração entre elas, podendo abranger um campo específico e/ou interdisciplinar. (BRASIL, 2015)

Traz, ainda, a compreensão de docência, da mesma forma como foi apresentada nos "Considerandos" e informações sobre a ação do profissional do magistério da educação básica. O artigo 3º informa a destinação, a que vem a formação inicial e continuada:

> à preparação e ao desenvolvimento de profissionais para funções de magistério na educação básica em suas etapas – educação infantil, ensino fundamental, ensino médio – e modalidades – educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e técnica de nível médio, educação escolar indígena, educação do campo, educação escolar quilombola e educação a distância – a partir de compreensão ampla e contextualizada de educação e educação escolar, visando assegurar a produção e

> difusão de conhecimentos de determinada área e a participação na elaboração e implementação do projeto político-pedagógico da instituição, na perspectiva de garantir, com qualidade, os direitos e objetivos de aprendizagem e o seu desenvolvimento, a gestão democrática e a avaliação institucional (Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, artigo 3º).

O parágrafo § 1º do artigo 3º traz o conceito/compreensão de educação, bastante semelhante ao definido no artigo 1º da LDB de 1996: "Por educação entendem-se os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino, pesquisa e extensão, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas relações criativas entre natureza e cultura"; e o § 2º expressa como a educação contextualizada se efetiva de modo sistemático e sustentável. O § 3º informa a natureza dinâmica e complexa do processo de formação docente inicial e continuada para a educação básica e o § 4º quem são os profissionais da educação: "aqueles que exercem atividades de docência com formação mínima exigida pela legislação e demais atividades pedagógicas, incluindo a gestão educacional dos sistemas de ensino e das unidades escolares de educação básica, nas diversas etapas e modalidades de educação". O § 5º determina quais são os princípios da Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica retomando os incisos do já revogado Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009 e o § 6º da mesma forma que o § 5º , baseia-se no Decreto revogado para explicar como deve se constituído e elaborado o projeto de formação. E, por fim, o § 7º trata dos cursos de formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica para a educação escolar indígena, a educação escolar do campo e a educação escolar quilombola. Por último, o artigo 4º obriga as instituições formadoras a contemplar a articulação entre ensino, pesquisa e extensão para garantir efetivo padrão de qualidade acadêmica na formação oferecida.

O Capítulo II, que trata da "Formação dos Profissionais do Magistério para a Educação Básica: Base Comum Nacional" nasceu em decorrência do movimento histórico no campo da formação, com a defesa da base comum nacional para a formação de profissionais do magistério, pelas entidades do campo desde a década 80, e também com as deliberações da Conae (2010, 2014) (BRASIL, 2015, p.25). Determina, em seu artigo 5º, que a formação de profissionais do magistério deve assegurar a

> [...] base comum nacional, pautada pela concepção de educação como processo emancipatório e permanente, bem como pelo reconhecimento da especificidade do trabalho docente, que conduz à práxis como expressão da articulação entre teoria e prática e à exigência de que se leve em conta a realidade dos ambientes das instituições educativas da educação básica e da profissão.

O propósito da Base Comum Nacional, nesse contexto, é conduzir o egresso a:

> I - à integração e interdisciplinaridade curricular, [...] para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho; II - à construção do conhecimento,[...] ; III - ao acesso às fontes nacionais e internacionais de pesquisa, ao material de apoio pedagógico de qualidade, ao tempo de estudo e produção acadêmica-profissional [...]; IV - às dinâmicas pedagógicas que contribuam para o exercício profissional e o desenvolvimento do profissional do magistério por meio de visão ampla do processo formativo, [...]; V - à elaboração de processos de formação do docente em consonância com as mudanças educacionais e sociais [...]; VI - ao uso competente das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) [...]; VII - à promoção de espaços para a reflexão crítica sobre as diferentes linguagens [...]; VIII - à consolidação da educação inclusiva através do respeito às diferenças, [...]; IX - à aprendizagem e ao desenvolvimento de todos(as) os(as) estudantes durante o percurso educacional por meio de currículo [...].

Assim, no contexto da Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica, é relevante que o projeto de formação de professores ocorra tendo uma base comum nacional e ao mesmo tempo enseje a existência de componentes curriculares, de natureza diversa, de modo a

> instituir tempos e espaços curriculares diversificados como oficinas, seminários, grupos de trabalho supervisionado, grupos de estudo, tutorias e eventos, atividades de extensão, entre outros capazes de promover e, ao mesmo tempo, exigir dos futuros professores atuações diferenciadas, percursos de aprendizagens variadas, diferentes modos de organização do trabalho, possibilitando o exercício de diferentes competências a serem desenvolvidas (Parecer CNE/CP nº 9/2001, p. 52 *apud* Parecer CNE/CP nº 2, de 09 de junho de 2015, p.25).

O Capítulo III trata do "Egresso da Formação Inicial e Continuada", estabelecendo, em seu artigo 7º o repertório de informações e habilidades que deverá possuir o egresso da formação inicial e continuada, como a pluralidade de conhecimentos teóricos e práticos. Tais habilidades devem permitir ao egresso o conhecimento da instituição educativa - a organização e complexidade da escola-, a pesquisa, a análise e aplicação dos resultados e a atuação profissional no ensino, na gestão de processos educativos e na organização e gestão de instituições de educação básica.

É nesse contexto de explicitação das habilidades do egresso, que a Resolução dispõe sobre o Projeto Pedagógico de Curso das instituições formadoras (incisos I a IX do parágrafo único do artigo 7º) e sobre as aptidões do egresso (incisos I a XIII do artigo 8º).

O Capítulo IV trata da "Formação Inicial do Magistério da Educação Básica em Nível Superior" e, no seu artigo 9º determina que os cursos de formação inicial para os profissionais do magistério da educação básica, em nível superior, compreendem: os cursos de graduação de licenciatura; os cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados; e os cursos de segunda

licenciatura. Neste artigo, também é determinado que a formação em nível superior deverá ser adequada à área de conhecimento e às etapas de atuação e, respaldando-se no artigo 62 da LDB de 1996, dá preferência à formação inicial em cursos presenciais, com elevado padrão acadêmico, científico e tecnológico e cultural. O artigo 10 deste Capítulo traz, dentre outras determinações, a compreensão de quais são as atividades do magistério, como "planejamento, desenvolvimento, coordenação, acompanhamento e avaliação de projetos, do ensino, das dinâmicas pedagógicas e experiências educativas; produção e difusão do conhecimento científico-tecnológico das áreas específicas e do campo educacional". O artigo 11 trata da necessidade da formação inicial conter projeto com identidade própria, com garantias dispostas em oito incisos, que vão desde a articulação com o contexto educacional à atividades de criação e apropriação culturais junto aos formadores e futuros professores. O artigo 12 dispõe que os cursos de formação inicial deverão conter três núcleos: *núcleo de estudos de formação geral*[26], das áreas específicas e

[26]Articulando: a) princípios, concepções, conteúdos e critérios oriundos de diferentes áreas do conhecimento, incluindo os conhecimentos pedagógicos, específicos e interdisciplinares, os fundamentos da educação, para o desenvolvimento das pessoas, das organizações e da sociedade; b) princípios de justiça social, respeito à diversidade, promoção da participação e gestão democrática; c) conhecimento, avaliação, criação e uso de textos, materiais didáticos, procedimentos e processos de ensino e aprendizagem que contemplem a diversidade social e cultural da sociedade brasileira; d) observação, análise, planejamento, desenvolvimento e avaliação de processos educativos e de experiências educacionais em instituições educativas; e) conhecimento multidimensional e interdisciplinar sobre o ser humano e práticas educativas, incluindo conhecimento de processos de desenvolvimento de crianças, adolescentes, jovens e adultos, nas dimensões física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biopsicossocial; f) diagnóstico sobre as necessidades e aspirações dos diferentes segmentos da sociedade relativamente à educação, sendo capaz de identificar diferentes forças e interesses, de captar contradições e de considerá-los nos planos pedagógicos, no ensino e seus processos articulados à aprendizagem, no planejamento e na realização de atividades educativas; g) pesquisa e estudo dos conteúdos específicos e pedagógicos, seus fundamentos e metodologias, legislação educacional, processos de organização e gestão, trabalho docente, políticas de financiamento, avaliação e currículo; h) decodificação e utilização de diferentes linguagens e códigos linguístico sociais utilizadas pelos estudantes, além do trabalho didático sobre conteúdos pertinentes às etapas e modalidades de educação básica; i) pesquisa e estudo das relações entre educação e trabalho, educação e diversidade, direitos humanos, cidadania, educação ambiental, entre outras problemáticas centrais da sociedade contemporânea; j) questões atinentes à ética, estética e ludicidade no contexto do exercício profissional, articulando o saber acadêmico, a pesquisa, a extensão e a prática educativa; l) pesquisa, estudo, aplicação e avaliação da

interdisciplinares, e do campo educacional, seus fundamentos e metodologias, e das diversas realidades educacionais; *núcleo de aprofundamento e diversificação de estudos*[27] das áreas de atuação profissional e *núcleo de estudos integradores*[28] com os objetivos de articular, incluir conteúdos específicos e enriquecer o currículo, dentre outros.

O Capítulo V trata da estrutura e do currículo da Formação Inicial do Magistério da Educação Básica em Nível Superior. Para os fins deste trabalho, este Capítulo é fundamental porque demonstra que os cursos de **Licenciatura destinam-se à formação para o exercício integrado e indissociável da docência da educação básica**, bem como do ensino e da gestão educacional, dos processos educativos escolares e não-escolares, da produção e difusão do conhecimento científico [...] (Artigo 13). Deve-se observar a amplitude com que esses cursos podem ser organizados, o que permite às instituições formadoras liberdade acadêmica, com respeito à LDB de 1996: "organizados em áreas

legislação e produção específica sobre organização e gestão da educação nacional (Fonte: Resolução nº 2, de 1º de Julho de 2015).

[27] Incluindo os conteúdos específicos e pedagógicos, priorizadas pelo projeto pedagógico das instituições, em sintonia com os sistemas de ensino, que, atendendo às demandas sociais, oportunizará, entre outras possibilidades: a) investigações sobre processos educativos, organizacionais e de gestão na área educacional; b) avaliação, criação e uso de textos, materiais didáticos, procedimentos e processos de aprendizagem que contemplem a diversidade social e cultural da sociedade brasileira; c) pesquisa e estudo dos conhecimentos pedagógicos e fundamentos da educação, didáticas e práticas de ensino, teorias da educação, legislação educacional, políticas de financiamento, avaliação e currículo. d) Aplicação ao campo da educação de contribuições e conhecimentos, como o pedagógico, o filosófico, o histórico, o antropológico, o ambiental-ecológico, o psicológico, o linguístico, o sociológico, o político, o econômico, o cultural (Fonte: Resolução nº 2, de 1º de Julho de 2015).

[28] Para enriquecimento curricular, compreendendo a participação em: a) seminários e estudos curriculares, em projetos de iniciação científica, iniciação à docência, residência docente, monitoria e extensão, entre outros, definidos no projeto institucional da instituição de educação superior e diretamente orientados pelo corpo docente da mesma instituição; b) atividades práticas articuladas entre os sistemas de ensino e instituições educativas de modo a propiciar vivências nas diferentes áreas do campo educacional, assegurando aprofundamento e diversificação de estudos, experiências e utilização de recursos pedagógicos; c) mobilidade estudantil, intercâmbio e outras atividades previstas no PPC; d) atividades de comunicação e expressão visando à aquisição e à apropriação de recursos de linguagem capazes de comunicar, interpretar a realidade estudada e criar conexões com a vida social (Fonte: Resolução nº 2, de 1º de Julho de 2015).

especializadas, por componente curricular ou por campo de conhecimento e/ou interdisciplinar, considerando-se a complexidade e multirreferencialidade dos estudos que os englobam" (Artigo 13).

Em relação à carga-horária, para elucidar melhor a evolução proposta pela Resolução nº 2, de 1º de Julho de 2015, e a revogada Resolução CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002, apresento um comparativo no Quadro 6:

Quadro 6 – Quadro comparativo entre as cargas horárias dos cursos de Licenciatura (Resoluções CNE/CP nº 2/2002 e nº 2/2015).

Item da Resolução	**Resolução CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002 (revogada)**	**Resolução nº 2, se 1º de julho de 2015 (em vigor)**
Duração mínima do curso	3 anos	4 anos
Horas totais (em hora relógio – 1h=60min)	2.800h	3.200h
Prática[29] como componente curricular, vivenciadas ao longo do curso/processo formativo	400h	400h

[29] A prática como componente curricular é, pois, uma prática que produz algo no âmbito do ensino. Sendo a prática um trabalho consciente (...) de apoio do processo formativo, a fim de dar conta dos múltiplos modos de ser da atividade acadêmico- científica. Assim, ela deve ser planejada quando da elaboração do projeto pedagógico e seu acontecer deve se dar desde o início da duração do processo formativo e se estender ao longo de todo o seu processo. Em articulação intrínseca com o estágio supervisionado e com as atividades de trabalho acadêmico, ela concorre conjuntamente para a formação da identidade do professor como educador. Esta correlação teoria e prática é um movimento contínuo entre saber e fazer na busca de significados na gestão, administração e resolução de situações próprias do ambiente da educação escolar. A prática, como componente curricular, que terá necessariamente a marca dos projetos pedagógicos das instituições formadoras, ao transcender a sala de aula para o conjunto do ambiente escolar e da própria educação escolar, pode envolver uma articulação com os órgãos normativos e com os órgãos executivos dos sistemas. Com isto se pode ver nas políticas educacionais e na normatização das leis uma concepção de governo ou de Estado em ação. Pode-se assinalar também uma presença junto a agências educacionais não escolares tal como está definida no Art. 1º da LDB. Professores são ligados a entidades de representação profissional cuja existência e legislação eles devem conhecer previamente. Importante também é o conhecimento de famílias de estudantes sob vários pontos de vista, pois eles propiciam um melhor conhecimento do ethos dos alunos. É fundamental que haja tempo e espaço para a prática, como componente curricular, desde o início do curso e que haja uma supervisão da instituição formadora como forma de apoio até mesmo à vista de uma avaliação de qualidade (Fonte: Parecer CNE/CP nº 28/2001).

Estágio Supervisionado (obrigatório)	400h	400h
Horas dedicadas às atividades formativas estruturadas pelos núcleos/ conteúdos curriculares de natureza científico-cultural;	1.800h	2.200h
Horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos estudantes, conforme núcleo/ atividades acadêmico-científico-culturais	200h	200h

Fonte: Resoluções CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002 (revogada) e nº 2, se 1º de Julho de 2015 em vigor).

Com base no Quadro 6, é perceptível que as novas Diretrizes trouxeram novas perspectivas de qualidade para a organização e o funcionamento dos cursos de Licenciatura no Brasil, porque a pressão das instituições privadas por menor carga-horária facilita a formação rápida e isso seduz os estudantes porque desejam logo ingressar nos sistemas de ensino com a habilitação pretendida, até porque muitos planos de cargos e salários dos Estados e Municípios brasileiros preveem distinção entre professor habilitado e não habilitado e, principalmente, remuneração por titulação. Nessa perspectiva, o diploma de Licenciado é fundamental, com boa ou má formação.

É importante relembrar que a maioria dos estudantes de Licenciatura no Brasil estudam à noite, em cursos a distância, são mulheres - muitas, com dupla jornada, em casa e no trabalho - e têm filhos e família para cuidar. Assim, em resumo, a lógica de quanto menor tempo durar o curso e menos noites o estudante tiver que frequenta-lo se torna, muitas vezes, uma salvação a esses estudantes. Em minha visão, a única forma de se conseguir isso é pelo ensino a distância, nos moldes que aí está. Ainda, em relação à carga-horária, Diniz-Pereira (2015, p.278) afirma que

> [...] tais lógicas fazem com que os cursos de formação de professores nessas instituições tenham duração média de três anos (menor que a duração média das licenciaturas nas universidades públicas ou nas instituições privadas com tradição na oferta de tais cursos – que tem, em média, quatro anos), que parte da carga horária desses programas seja cumprida por meio de educação a distância – assumida, inclusive, em alguns casos, por empresas terceirizadas! – e que a "flexibilização curricular" seja usada para que tais "universidades-empresas" aumentem ou mantenham suas margens de lucro.

É evidente que apostar na qualidade de um curso de Licenciatura aumentando-se o seu tempo de duração - horas e anos - não é garantia de qualidade, se as atividades do curso não forem constituídas com seriedade e compromisso formativo[30], tanto por parte das Instituições, como dos estudantes e docentes. Historicamente, ao longo das decisões políticas acerca dos indicativos de qualidade encontra-se a ampliação da carga-horária dos cursos no sentido de quanto maior a duração, melhor o curso. Isso já ocorreu nos cursos de Direito e Medicina e, como revela a história, nem por isso mais bacharéis aprovaram nos exames da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), nem os médicos revelaram

[30] "Os cursos de formação deverão garantir nos currículos conteúdos específicos da respectiva área de conhecimento ou interdisciplinares, seus fundamentos e metodologias, bem como conteúdos relacionados aos fundamentos da educação, formação na área de políticas públicas e gestão da educação, seus fundamentos e metodologias, direitos humanos, diversidades étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional, Língua Brasileira de Sinais (Libras), educação especial e direitos educacionais de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. Deverá ser garantida, ao longo do processo, efetiva e concomitante relação entre teoria e prática, ambas fornecendo elementos básicos para o desenvolvimento dos conhecimentos e habilidades necessários à docência. Os critérios de organização da matriz curricular, bem como a alocação de tempos e espaços curriculares, se expressam em eixos em torno dos quais se articulam dimensões a serem contempladas, como previsto no artigo 12 desta Resolução. Nas licenciaturas, curso de Pedagogia, em educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental a serem desenvolvidas em projetos de cursos articulados, deverão preponderar os tempos dedicados à constituição de conhecimento sobre os objetos de ensino, e nas demais licenciaturas o tempo dedicado às dimensões pedagógicas não será inferior à quinta parte da carga horária total. O estágio curricular supervisionado é componente obrigatório da organização curricular das licenciaturas, sendo uma atividade específica intrinsecamente articulada com a prática e com as demais atividades de trabalho acadêmico" (Fonte: Resolução nº 2, se 1º de Julho de 2015).

mudanças significativas nos serviços de saúde brasileira. Resta-me observar, nesse cenário, quais serão as arquiteturas curriculares que estão sendo preparadas pelas universidades-empresas para continuar atraindo estudantes com essas novas Diretrizes. É bom lembrar que, embora definam cargas-horárias, as novas DCN são amplamente flexíveis e o ensino a distância que aí está tem competência suficiente para surpreender a todos novamente.

Assim, nesse contexto, foi acertada a decisão da adoção do **regime especial da avaliação dos cursos de Licenciatura** pelo Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, em maio de 2016, pelo recente Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016, inclusive no que diz respeito ao Enade – Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes, porque reluto em acreditar que as mudanças propostas pelas novas Diretrizes são suficientes para a melhoria dos cursos de Licenciatura, se bem que contribuem para tal e, como tenho deixado evidente desde o início deste trabalho, ainda acredito na possibilidade de que a avaliação, pelo Sinaes, por todos os desafios pelos quais passou nesses doze anos de existência, apresente elementos capazes de conduzir a educação superior a novas perspectivas de qualidade, conquanto haja ainda muito a avançar. Assim, um regime especial específico para os cursos de Licenciatura, o que inclui os Cursos de Pedagogia, constitui-se em uma esperança nessa caminhada.

Uma inovação criada pela nova Resolução de Diretrizes, que tem causado enorme movimentação das instituições privadas - universidades e faculdades-empresas - está "disciplinada" no artigo 14, que trata da oferta dos cursos de formação pedagógica (Licenciaturas) para já graduados[31]. As novas Diretrizes

[31] A definição da carga horária para estes cursos deve respeitar os seguintes princípios: I - quando o curso de formação pedagógica pertencer à mesma área do curso de origem, a carga horária deverá ter, no mínimo, 1.000 (mil) horas; II - quando o curso de formação pedagógica pertencer a uma área diferente da do curso de origem, a carga horária deverá ter, no mínimo, 1.400 (mil e quatrocentas) horas; III - a carga horária do estágio curricular supervisionado é de 300 (trezentas) horas; IV - deverá haver 500 (quinhentas) horas dedicadas às atividades formativas referentes ao inciso I, estruturadas pelos núcleos I e II, conforme o projeto de curso da instituição; V - deverá haver 900 (novecentas) horas dedicadas às atividades formativas referentes ao inciso II, estruturadas pelos

compreendem que essa possibilidade é transitória - e com prazo determinado para acabar -, mas o custo disso será altíssimo. Penso que melhor não tivesse sido inserida por conta de um detalhe: a não necessidade da emissão de novos atos autorizativos para o seu oferecimento e a proliferação desses cursos sem um controle de qualidade mais claro.

> Art. 14 [...] § 5º A oferta dos cursos de formação pedagógica para graduados poderá ser realizada por instituições de educação superior, preferencialmente universidades, que ofertem curso de licenciatura reconhecido e com avaliação satisfatória realizada pelo Ministério da Educação e seus órgãos na habilitação pretendida, **sendo dispensada a emissão de novos atos autorizativos.**

Observe-se que o fato de as novas Diretrizes indicarem que a formação pedagógica deve ser realizada preferencialmente por universidades não é garantia que, por ela, unicamente, deve ser realizada. Existem também as faculdades e o pior, as pequenas, em maioria no Brasil.

É importante se considerar que, no Brasil, em 2013, das 2.391 instituições de educação superior, 2.090 são privadas e 301 são públicas (Federais, Estaduais e Municipais) e, das privadas, a maioria é constituída por pequenas faculdades (INEP, 2015, p.51). Assim, a emissão de um ato autorizativo para uma instituição sem prerrogativa de autonomia universitária, que inclui a criação de cursos, é bastante valiosa e cara porque, o que mais querem essas instituições é abrir novos cursos para atrair mais estudantes. Assim, por conta do § 1º do artigo 14 das novas Diretrizes, da noite para o dia, uma pequena faculdade que oferece curso de Pedagogia reconhecido - e a maior parte dessas IES oferecem, pois muitas

---

núcleos I e II, conforme o projeto de curso da instituição; VI - deverá haver 200 (duzentas) horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos alunos, como definido no núcleo III, conforme o projeto de curso da instituição " (Fonte: Resolução nº 2, se 1º de Julho de 2015).

vezes iniciaram suas atividades com este curso porque sua implantação apresenta menor custo em relação a um bacharelado - passa a oferecer tipos diferentes de formação pedagógica para graduados, fato que apenas desabona a formação docente no Brasil. Essa prática pode ser consultada livremente nos sítios de várias faculdades no País e não parece estar sendo objeto de preocupação do Poder Público, pelo menos da esfera federal, que a regula, mas, ao meu ver, colide frontalmente com toda a intenção da política educacional planejada para este País. Não vejo, portanto, nenhum compromisso educativo e formativo nesse contexto. Tenho visto apenas alguns dirigentes e conselheiros municipais de educação apontando a precariedade da formação dos assim licenciados que estão se apresentando aos concursos públicos para as escolas municipais.

O artigo 15 está eivado do problema do artigo 14. Trata-se da inovação dos cursos de segunda licenciatura, que terão carga horária[32] mínima variável de 800 (oitocentas) a 1.200 (mil e duzentas) horas, dependendo da equivalência entre a formação original e a nova licenciatura. Mas o problema a que me refiro não é apenas a curta duração; também há a dispensa dos atos autorizativos para seu oferecimento, desde que a instituição promotora ofereça curso de licenciatura reconhecido e tenha avaliação satisfatória pelo MEC na habilitação pretendida. Mais

[32] " A definição da carga horária deve respeitar os seguintes princípios: I - quando o curso de segunda licenciatura pertencer à mesma área do curso de origem, a carga horária deverá ter, no mínimo, 800 (oitocentas) horas; II - quando o curso de segunda licenciatura pertencer a uma área diferente da do curso de origem, a carga horária deverá ter, no mínimo, 1.200 (mil e duzentas) horas; III - a carga horária do estágio curricular supervisionado é de 300 (trezentas) horas; Durante o processo formativo, deverá ser garantida efetiva e concomitante relação entre teoria e prática, ambas fornecendo elementos básicos para o desenvolvimento dos conhecimentos e habilidades necessários à docência. Os cursos de formação deverão garantir nos currículos conteúdos específicos da respectiva área de conhecimento e/ou interdisciplinar, seus fundamentos e metodologias, bem como conteúdos relacionados aos fundamentos da educação, formação na área de políticas públicas e gestão da educação, seus fundamentos e metodologias, direitos humanos, diversidades étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional, Língua Brasileira de Sinais (Libras), educação especial e direitos educacionais de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas" (Fonte: Resolução nº 2, se 1º de Julho de 2015).

preocupante ainda é o entendimento do que se deve tomar por "avaliação satisfatória pelo MEC". Essa redação dá margem a várias interpretações: são as avaliações *in loco*, para efeitos de reconhecimento (Conceito de Curso) ou CPC (Conceito Preliminar de Curso). Melhor seria se a redação propusesse a "avaliação satisfatória pelo Sinaes" e isso evitaria muitos recursos das instituições ao judiciário, como bem tem sido demonstrado por meio das publicações de recursos das IES no Diário Oficial da União.

O Capítulo VI trata da "Formação continuada[33] dos Profissionais do Magistério" e traz luz à definições que, muitas vezes, no passado, causavam confusão nas instituições e sistemas de ensino. Trata-se da determinação dada pelo artigo 16, que expressa que a mesma deve ocorrer pela "oferta de atividades formativas e cursos de atualização, extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado que agreguem novos saberes e práticas, articulados às políticas e gestão da educação, à área de atuação do profissional e às instituições de educação básica, em suas diferentes etapas e modalidades da educação". Assim, o referido artigo expressa que, em consonância com a legislação, a formação continuada envolve:

[33] "A formação continuada decorre de uma concepção de desenvolvimento profissional dos profissionais do magistério que leva em conta: I - os sistemas e as redes de ensino, o projeto pedagógico das instituições de educação básica, bem como os problemas e os desafios da escola e do contexto onde ela está inserida; II - a necessidade de acompanhar a inovação e o desenvolvimento associados ao conhecimento, à ciência e à tecnologia; III - o respeito ao protagonismo do professor e a um espaço-tempo que lhe permita refletir criticamente e aperfeiçoar sua prática; IV - o diálogo e a parceria com atores e instituições competentes, capazes de contribuir para alavancar novos patamares de qualidade ao complexo trabalho de gestão da sala de aula e da instituição educativa" (Fonte: Resolução nº 2, se 1º de Julho de 2015).

Quadro 7 – Tipos de Formação Continuada e suas atividades formativas na Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015.

Tipos de formação continuada Artigo 16 da Resolução nº 2, se 1º de julho de 2015 (em vigor)	**Atividades formativas**	**Duração (em carga-horária)**
Atividades formativas organizadas pelos **sistemas, redes e instituições de educação básica.**	Inclui desenvolvimento de projetos, inovações pedagógicas, entre outros.	Não definida, portanto a carga-horária neste caso é definida pelos sistemas, redes e instituições de educação básica.
Cursos ou atividades de **atualização**	Atividades formativas diversas, direcionadas à melhoria do exercício do docente.	Carga horária mínima de 20 (vinte) horas e máxima de 80 (oitenta) horas
Cursos ou atividades de **extensão**	Oferecida por atividades formativas diversas, em consonância com o projeto de extensão aprovado pela instituição de educação superior formadora.	Não definida, portanto a carga-horária neste caso é definida pela instituição de educação superior.
Cursos de **aperfeiçoamento**	Com carga horária mínima de 180 (cento e oitenta) horas, por atividades formativas diversas, em consonância com o projeto pedagógico da instituição de educação superior.	Carga horária mínima de 180 (cento e oitenta) horas
Cursos de **especialização *lato sensu***	Atividades formativas diversas, em consonância com o projeto pedagógico da instituição de educação superior e de acordo com as normas e resoluções do CNE.	Carga-horária mínima 360 (trezentas e sessenta) horas

Cursos de **mestrado** acadêmico ou profissional	Atividades formativas diversas, de acordo com o projeto pedagógico do curso/programa da instituição de educação superior, respeitadas as normas e resoluções do CNE e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes.
Curso de **doutorado**	

Fonte: Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015.

Embora essas classificações já estejam presentes em outros documentos legais, a exemplo da especialização e dos mestrados e doutorados - consideradas pós-graduações *lato* e *stricto sensu* -, as demais formações - atualização, extensão e aperfeiçoamento - praticamente compõem um cenário surpreendente no que diz respeito à emissão de certificados de cursos e atividades no Brasil afora, em especial em função dos planos de carreira dos Estados e Municípios. As instituições do Grupo Educacional Kroton, por exemplo, trimestralmente, expedem mais de 78.000 certificados de cursos dessa natureza, na modalidade a distância (KROTON, 2016).

Desse modo, as classificações acima, no meu entendimento, pouco ou quase nada corroboram para a qualidade da formação de professores, mas contribuem para que os sistemas, redes e instituições reorganizem seus projetos em função dessas determinações. Nessa perspectiva, felizmente, as novas Diretrizes trouxeram previsão legal de articulação da instituição formadora "com o planejamento estratégico do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente e com os sistemas e redes de ensino e com as instituições de educação básica", no sentido de "definir no seu projeto institucional as formas de desenvolvimento da formação continuada dos profissionais do magistério da educação básica, articulando-as às políticas de valorização a serem efetivadas pelos sistemas de ensino" (Artigo 17, § 2º).

O Capítulo VII trata "dos Profissionais do Magistério[34] e sua Valorização," atribuindo aos sistemas de ensino, às redes e às

[34] "Os profissionais do magistério da educação básica compreendem aqueles que exercem atividades de docência e demais atividades pedagógicas. No quadro dos profissionais do magistério da

instituições educativas a responsabilidade pela valorização dos profissionais do magistério da educação básica

> que devem ter assegurada sua formação, além de plano de carreira, de acordo com a legislação vigente, e preparação para atuar nas etapas e modalidades da educação básica e seus projetos de gestão, conforme definido na base comum nacional e nas diretrizes de formação, segundo o PDI, PPI e PPC da instituição de educação superior, em articulação com os sistemas e redes de ensino de educação básica. (Artigo 18).

As novas Diretrizes compreendem que a

> valorização do magistério e dos demais profissionais da educação deve ser entendida como uma dimensão constitutiva e constituinte de sua formação inicial e continuada, incluindo, entre outros, a garantia de construção, definição coletiva e aprovação de planos de carreira e salário, com condições que assegurem jornada de trabalho com dedicação exclusiva ou tempo integral a ser cumprida em um único estabelecimento de ensino e destinação de 1/3 (um terço) da carga horária de trabalho a outras atividades pedagógicas inerentes ao exercício do magistério, tais como:
> I - preparação de aula, estudos, pesquisa e demais atividades formativas;
> II - participação na elaboração e efetivação do projeto político-pedagógico da instituição educativa;
> III - orientação e acompanhamento de estudantes;
> IV - avaliação de estudantes, de trabalhos e atividades pedagógicas;
> V - reuniões com pais, conselhos ou colegiados escolares;
> VI - participação em reuniões e grupos de estudo e/ou de trabalho, de coordenação pedagógica e gestão da escola;
> VII - atividades de desenvolvimento profissional;

---

instituição de educação básica deve constar quem são esses profissionais, bem como a clara explicitação de sua titulação, atividades e regime de trabalho." (Fonte: Resolução nº 2, se 1º de Julho de 2015)

> VIII - outras atividades de natureza semelhante e relacionadas à comunidade escolar na qual se insere a atividade profissional (Fonte: BRASIL, 2015, Resolução nº 2, se 1º de Julho de 2015).

Como caminho para a valorização dos profissionais do magistério (público)[35] nos planos de carreira e remuneração dos sistemas de ensino,

> deverá ser garantida a convergência entre formas de acesso e provimento ao cargo, formação inicial, formação continuada, jornada de trabalho, incluindo horas para as atividades que considerem a carga horária de trabalho, progressão na carreira e avaliação de desempenho com a participação dos pares (Artigo 19), com foco no(a):
> I - acesso à carreira por concurso de provas e títulos orientado para assegurar a qualidade da ação educativa;
> II - fixação do vencimento ou salário inicial para as carreiras profissionais da educação de acordo com a jornada de trabalho definida nos respectivos planos de carreira no caso dos profissionais do magistério, com valores nunca inferiores ao do Piso Salarial Profissional Nacional, vedada qualquer diferenciação em virtude da etapa ou modalidade de educação e de ensino de atuação;
> III - diferenciação por titulação dos profissionais da educação escolar básica entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-graduação lato sensu, com percentual compatível entre estes últimos e os detentores de cursos de mestrado e doutorado;
> IV - revisão salarial anual dos vencimentos ou salários conforme a Lei do Piso;

[35] Conforme o artigo 20 da nova Diretriz, "os critérios para a remuneração dos profissionais do magistério público devem se pautar nos preceitos da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que estabelece o Piso Salarial Profissional Nacional, e no artigo 22 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que dispõe sobre a parcela da verba do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), destinada ao pagamento dos profissionais do magistério, bem como no artigo 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que define os percentuais mínimos de investimento dos entes federados na educação, em consonância com a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE)." (Fonte: BRASIL, 2015, Resolução nº 2, se 1º de Julho de 2015)

> V - manutenção de comissão paritária entre gestores e profissionais da educação e os demais setores da comunidade escolar para estudar as condições de trabalho e propor políticas, práticas e ações para o bom desempenho e a qualidade dos serviços prestados à sociedade;
> VI - elaboração e implementação de processos avaliativos para o estágio probatório dos profissionais do magistério, com a sua participação;
> VII - oferta de programas permanentes e regulares de formação e aperfeiçoamento profissional do magistério e a instituição de licenças remuneradas e formação em serviço, inclusive em nível de pós-graduação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como os objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica (Fonte: BRASIL, 2015, Resolução nº 2, se 1º de Julho de 2015).

Finalmente, o Capítulo VIII "Das disposições Transitórias", no seu artigo 22 determina um prazo de dois anos, a contar da data da publicação da Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, para que os cursos que se encontram em funcionamento promovam as alterações necessárias. Então, em Julho de 2017, portanto, todos os cursos de Licenciatura no Brasil deverão atender a essas exigências, tanto presenciais quanto a distância.

Como demonstrei ao longo deste terceiro Capítulo, ao leitor deve ter ficado bastante clara a minha difícil aceitação (ou melhor, a minha rejeição) à formação de docentes na modalidade a distância e a preocupação pela tangenciabilidade com que as novas políticas formativas tratam este assunto: de tudo o que apresentei até agora - análises de gráficos, Leis, Decretos, Resoluções, autores, entre outros – tudo isso parece escapar do cerne desse debate: *a qualidade do processo formativo, principalmente a inicial, realizada em cursos de licenciatura, em especial para formar Licenciados em Pedagogia.* Meus lamentos não desconsideram tudo, ao contrário, percebo avanços significativos, fruto de debates e lutas capitaneadas pelo CNE e levadas ao contexto da sociedade, como a Base Nacional Comum Curricular, a mudança da carga-horária dos

cursos, a sua duração (de 3 para 4 anos), o regime especial da avaliação de cursos de Licenciatura pelo Sinaes (a ser regulamentado), a esperança do PNE, entre outras tantas! Trata-se de um avanço, mas ainda precisamos mais!

Por outro lado, é visível, também ao leitor, que ignorar a Educação a Distância é um descaminho. É preciso encarar esta realidade e, a partir daí, problematizá-la: o que importa de fato é o que é oferecido, em que condições e com quais resultados a Educação a Distância forma professores no Brasil.

Nessa mesma esteira de compreensão, fica evidente ao leitor o ranço que tenho demonstrado às instituições-empresa; mas nesse contexto separo-as bem: existem, no Brasil, excelentes universidades e faculdades privadas, cujo papel tem sido fundamental ao desenvolvimento da educação superior no Brasil. Jamais nosso País chegaria a esse nível de desenvolvimento sem a presença do setor privado, mas a defesa da Universidade pública e gratuita no papel de formação de professores e profissionais da Educação Básica em cursos de Licenciatura é fundamental pelos motivos que, exaustivamente, já descrevi. Por outro lado, é importante que a Universidade pública repense seu papel social frente a essa realidade e que enfrente tais desafios com maior dedicação.

Como professor efetivo de uma Universidade pública federal e como membro de uma família de imigrantes italianos detentora de um conjunto de instituições particulares no Sul do Brasil, percebo, de perto, os valorosos papeis que, tanto o público, quanto o privado desempenham na consecução de suas missões institucionais. Portanto, entendo que é preciso continuar o debate, repensar papéis e, principalmente, atentar para os rumos que serão assumidos, daqui em diante, pelas políticas formativas postas sem desgarrar da ideia de que as mesmas existem para a promoção do Direito de Aprender.

4

A avaliação da qualidade nos cursos de licenciatura em pedagogia (2014)

Construí este quarto Capítulo organizando-o da seguinte forma: primeiramente apresento os caminhos metodológicos com a definição de importantes elementos da pesquisa, de modo a situar o leitor em relação às decisões procedimentais adotadas. Procurei justificar porque e de que forma escolhi analisar o Curso de Pedagogia no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) no ano de 2014, contextualizando-o em relação ao Enade 2014, entre outros elementos e indicadores de avaliação. Sobre a coleta de dados e informações, justifiquei, caracterizei e apresentei os documentos e dados estudados relativos à mesma época: Relatório de Área do Enade (2014), Instrumentos de Avaliação de Curso Institucional (2012 e 2014) do Inep, bem como de indicadores de qualidade, como o CPC – Conceito Preliminar de Curso e Conceito de Curso. Outras fontes de dados também foram utilizadas, como o Censo da Educação Superior. Posteriormente, identifiquei, apresentei e analisei 39 (trinta e nove) Indicadores de Qualidade (associados a seis Categorias de Qualidade), baseando-me na recente proposta de Indicadores de Qualidade para a Educação Superior formulada por Morosini, Fernandes, Leite, Dal Pai Franco, Cunha e Isaia (2016). Desses 39 (trinta e nove) Indicadores, 12 (doze) foram por mim propostos tendo em vista a necessidade de ampliar o debate em função das recentes mudanças das políticas educacionais relacionadas à formação de profissionais para a Educação Básica e as

especificidades do Curso de Pedagogia, especificidades não contempladas pelas autoras na sua proposta de indicadores. Ao final da análise do conjunto de indicadores, posicionei-me diante de cada Categoria de qualidade estudada: *Qualidade do Currículo, Qualidade das Práticas Pedagógicas, Qualidade da Avaliação, Qualidade da Instituição, Qualidade do Corpo Docente e Qualidade do Corpo Discente* procurando evidenciar onde, como e em que perspectiva se apresenta a qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil, em 2014, no contexto do Sinaes. O resultado desse estudo encontra-se nas páginas a seguir.

4.1 Decisões metodológicas

Como apresentei ao longo deste trabalho, autores como Dias Sobrinho (2013), Cury (2010), Morosini (2010) e Bertolin (2009), entre outros, defendem a ideia de que o conceito de qualidade é polissêmico e traz consigo a difícil tarefa de compreender posições, conceitos, definições (RIBEIRO, 2011). Apresentei, também, a noção de qualidade social, que se pauta no princípio democrático do bem comum e da dignidade da pessoa humana no sentido da emancipação, portanto, na perspectiva de direito social e bem público, o que demanda participação social, inclusão, pertinência pedagógica e equidade.

Nesse percurso de estudo discuti, ainda, que na sua concepção o Sinaes incorporou importantes elementos da CEA, na perspectiva de uma proposta de avaliação da qualidade emancipadora. No entanto, assumi que há fortes indícios para acreditar que essa proposta de avaliação da qualidade emancipadora pretendida para o Sinaes se perdeu ao longo dos anos ou, ainda, talvez, nem tenha se materializado e, se o foi, ocorreu de modo bastante frágil e pouco perceptível. Quero com isso dizer que há espaço para a afirmação de que a qualidade desenvolvida no âmbito do Sinaes rendeu-se às orientações de mercado, portanto fragmentada e de cunho quantitativo e

economicista. Se, por um lado, diversos autores estudados no Capítulo 1 sustentam esta afirmação, por outro, os dados e informações apresentados e debatidos nos Capítulos 2 e 3 também sinalizam nessa direção, a exemplo da massificação da educação a distância como estratégia de instituições privadas para aumentar o número de matrículas, em busca do lucro, ou de instituições públicas para reduzir custos e atingir maior número de estudantes, evidenciando uma contradição não equacionada da política educacional oficial proclamada[1].

Então, que noções/conceitos de qualidade o Curso de Pedagogia no contexto do Sinaes imprimiu? Apesar da vinculação entre avaliação e qualidade ser recomendada nos documentos oficiais, esta relação apresenta parâmetros suficientes para a construção de um conceito de qualidade? Os resultados da avaliação da qualidade dos Cursos de Pedagogia reforçam que caráter: o concorrencial, no sentido do controle burocrático e ordenamento; ou o do cumprimento dos mandatos sociais das Instituições, portanto formativo-emancipatórios?

O marco dos dez anos do Sinaes foi importante não só pelos dez anos de comemoração de seu desenvolvimento, mas por conta das experiências avaliativas construídas/acumuladas ao longo desse tempo como sistema. Nessa perspectiva, "o que caracteriza um sistema é a atividade intencional e organicamente concebida, que se justifica pela realização de atividades voltadas para as mesmas finalidades ou para a concretização dos mesmos objetivos" (BRASIL, Resolução 4/2010).

No período de 2004 a 2012, por exemplo, é inegável a ampla abrangência do Sinaes: foram avaliadas várias áreas pelo Enade (saúde, ciências agrárias e afins, ciências exatas, licenciaturas e

[1] Refiro-me ao parágrafo 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no que diz respeito à preferencia à formação de profissionais para o magistério da educação básica ser realizada em cursos de licenciatura presenciais e à contradição a essa política. Conforme dados do MEC, no Brasil, percebe-se que a maioria de docentes para a educação básica, desde 2007, tem sido formada em cursos de licenciatura a distância (Ver Capítulo 3).

áreas afins, ciências sociais aplicadas, ciências humanas e áreas afins) em três ciclos avaliativos, sendo o primeiro (2004-2006), com 13.396 cursos e 804.676 estudantes; o segundo ciclo (2007-2009), com 17.371 cursos e 1.374.449 estudantes e o terceiro ciclo (2010-2012), com 20.323 cursos e 1.183.798 estudantes. (INEP, 2014).

Nesse percurso histórico o Sinaes evoluiu e se transformou, principalmente por conta de um vasto conjunto de portarias, notas técnicas e de esclarecimento, entre outros dispositivos legais, a exemplo da introdução do CPC (Conceito Preliminar de Curso), instituído pela Portaria Normativa nº 4, de 05 de agosto de 2008; do IGC (Índice Geral de Cursos), instituído pela Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008, bem como pela Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007 (art. 33-B) que define o IGC e o CPC como indicadores de qualidade, calculados pelo Inep, com base nos resultados do Enade, atendidos os parâmetros da Lei nº 10.861/2004 (Sinaes).

A seguir, passo a apresentar, justificar e a contextualizar as opções tomadas para a construção das análises desta pesquisa, a começar pela opção em pesquisar a avaliação da qualidade dos Cursos de Licenciatura em Pedagogia no Brasil, em 2014, no contexto do Sinaes.

4.1.1 Os Cursos de Licenciatura em Pedagogia no contexto do Sinaes (2014)

A justificativa pela opção do estudo do Curso de Licenciatura já foi apresentada no Capítulo 3, quando discuti o conceito de Licenciatura e sua importância para a consecução de um projeto de Nação, enfatizando que as Licenciaturas integram o conjunto de ações do Estado no sentido do Direito Público Subjetivo de crianças e adolescentes em receber uma educação de qualidade. O estudo específico dos Cursos de Licenciatura em Pedagogia se justifica porque, de um lado, para os objetivos deste trabalho, não se

apresenta viável a análise de todas as Licenciaturas cujos estudantes realizaram o Enade 2014. Por outro, em 2014, a Licenciatura em Pedagogia foi a que mais registrou estudantes participantes do Enade 2014 em um maior número de Cursos de Licenciatura.

Em 2014, a Portaria Normativa nº 8, de 14 de março de 2014 definiu o Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes) para cursos das áreas de Ciências Exatas, Licenciaturas e afins, num total de 33 (trinta e três) diferentes cursos avaliados, como se pode observar no Quadro 8.

Quadro 8 - Cursos submetidos ao Enade 2014.

Que conferem diploma de bacharel	**Que conferem diploma de bacharel e licenciatura**	**Que conferem diploma de licenciatura**	**Que conferem diploma de tecnólogo**
Arquitetura e Urbanismo; Sistema de Informação; Engenharia Civil; Engenharia Elétrica; Engenharia de Computação; Engenharia de Controle e Automação; Engenharia Mecânica; Engenharia Química; Engenharia de Alimentos; Engenharia de Produção Engenharia Ambiental; Engenharia Florestal; e Engenharia	Ciência da Computação Ciências Biológicas; Ciências Sociais; Filosofia; Física; Geografia; História; Letras-Português; Matemática; e Química.	Artes Visuais; Educação Física; Letras-Português e Espanhol; Letras-Português e Inglês; Música; Pedagogia	Análise e Desenvolvimento de Sistemas; Automação Industrial; Gestão da Produção Industrial; e Redes de Computadores

Fonte: Brasil, Inep, 2014.

Em relação às Licenciaturas, foi avaliada a Pedagogia, com 111.863 estudantes; a Educação Física, com 24.469 estudantes; a História, com 17.269 estudantes; a Matemática, com 13.465 estudantes; Letras-Português, com 12.954 estudantes; a Geografia, com 10.025 estudantes; Letras – Português/Inglês, com 9.898 estudantes; a Química, com 5.220 estudantes; a Filosofia, com 3.574 estudantes; Letras – Português/Espanhol, com 3.314 estudantes, a Física, com 2.721 estudantes; as Ciências Sociais, com 2.589 estudantes; a Música, com 2.297 estudantes e a Licenciatura em Computação, com 1.788 estudantes.

A Licenciatura em Pedagogia foi a que concentrou o maior número de estudantes que prestou o Enade 2014. Somadas, as demais Licenciaturas totalizaram 125.298 estudantes, isto é, apenas 10,78% a mais de estudantes em relação à Licenciatura em Pedagogia, que registrou 47%% de todos os estudantes de Licenciaturas.

Os 111.863 estudantes de Pedagogia são provenientes de 1.114 cursos[2], distribuídos no território brasileiro conforme a Figura 17.

[2] Curso é a unidade de análise para o Conceito ENADE e é caracterizado pela combinação de Área, IES e município de habilitação. Somente cursos com, pelo menos, um concluinte presente foram considerados (FONTE: INEP, 2014, p.23).

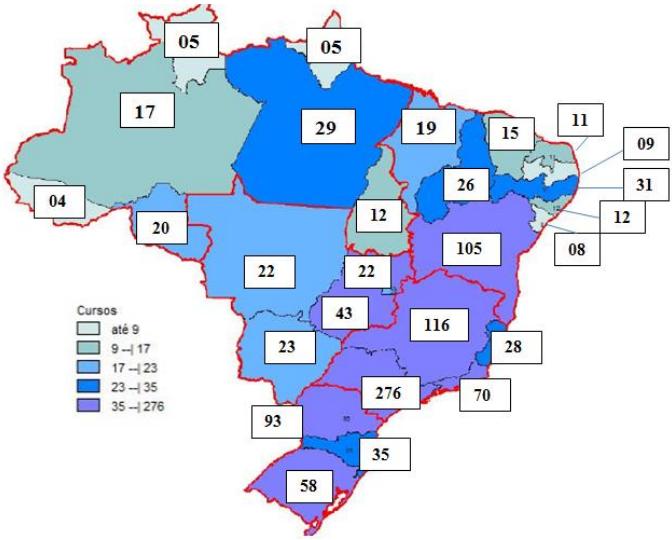


Figura 4 – Distribuição dos cursos da área de Pedagogia (Licenciatura) segundo UF com indicação de Grande Região – ENADE/2014.
Fonte: MEC/INEP/DAES - ENADE/2014.

Dos 1.114 Cursos de Licenciatura em Pedagogia avaliados em 2014, em relação à *Categoria Administrativa* da instituição (Pública/Privada), 779 Cursos de Pedagogia são de instituições privadas (69,9%) e 335 de instituições públicas (30,1%), o que confirma a predominância de Cursos de Pedagogia de instituições privadas. A maioria desses Cursos encontra-se na região Sudeste (490 Cursos, 44%), seguido da região Nordeste (236 Cursos, 21,2%), da região Sul (186 Cursos, 16,7%), da região Centro-Oeste (110 Cursos. 9,9%) e da região Norte (92 Cursos. 8,3%). Ainda, em relação à *Categoria Administrativa*, a região Nordeste apresenta a maior proporção de Cursos em instituições públicas (58,5%). Já, a região Sudeste apresenta a maior proporção de Cursos em instituições privadas (INEP, 2016).

Em relação à *Organização Acadêmica*, dos 1.114 Cursos de Licenciatura em Pedagogia avaliados em 2014, 577 (51,8%) eram oferecidos em Faculdades, 99 (8,9%) em Centros Universitários e

438 (39,3%) em Universidades. A Tabela 3 colabora para uma melhor compreensão desse cenário.

Tabela 3 - Número de Cursos Participantes por Organização Acadêmica segundo Grande Região -ENADE/2014 – Pedagogia (Licenciatura).

Grande Região	Organização Acadêmica						
	Universidades	%	Centros Universitários	%	Faculdades	%	Total
Brasil	438	39,3	99	8,9	577	51,8	1.114
Norte	47	51,1	04	4,3	41	44,6	92
Nordeste	140	59,3	04	1,7	92	39,0	236
Sudeste	126	25,7	65	13,3	299	61	490
Sul	84	45,2	15	8,1	87	46,8	186
Centro-Oeste	41	37,3	11	10	58	52,7	110

Fonte: MEC/INEP/DAES - ENADE/2014.

Observadas as Grandes Regiões do Brasil, a região Sudeste apresentou maior quantitativo de Cursos de Pedagogia avaliados em dois tipos de Organização Acadêmica: Faculdade (299) e Centro Universitário (65). A região Nordeste, em relação às demais regiões, foi a que teve a maior proporção de Cursos de Pedagogia avaliados na Organização Acadêmica Universidade (59,3%) e a menor proporção de Cursos em Centros Universitários (1,7%) e Faculdades (39%). A região Sul obteve 45,2% de Cursos de Pedagogia em Universidades, 8,1% em Centros Universitários e 46,8% em Faculdades. A região Centro-Oeste obteve a proporção de 37,3% de Cursos de Pedagogia em Universidades, 8,1% em Centros Universitários e 46,8% em Faculdades e a região Norte (com menor número de Cursos de Pedagogia avaliados, 92

Cursos), obteve, 51,1% em Universidades, 4,3% em Centros Universitários e 44,6% em Faculdades.

Cotejando-se as informações dos quadros anteriores, percebe-se que a maior parte dos Cursos de Pedagogia submetidos ao Enade 2014 são de instituições privadas (69,9%) e oferecidos em Faculdades (51,8%).

Em relação aos estudantes que prestaram o Enade (2014) em Pedagogia, as instituições privadas concentram 73,7% desses estudantes (96.610 estudantes em IES Privadas e 34.536, em IES Públicas) (INEP, 2016, p.28).

Em relação ao número de estudantes inscritos e ausentes, bem como de estudantes presentes no Enade (2014) de Pedagogia (Licenciatura), por Categoria Administrativa, em todo o Brasil,

> inscreveram-se no exame 131.146 estudantes, sendo que destes, 111.863 estavam presentes (14,7% de ausências). A menor taxa de absenteísmo aconteceu na região Nordeste (12,6%) e a maior, na região Norte (22,3%). O absenteísmo foi maior entre os estudantes de Instituições Públicas (15,4%) do que entre os de Instituições Privadas (14,5%) (INEP, 2016, p.28).

Ainda, em relação aos estudantes, "dos 111.863 estudantes de Pedagogia (Licenciatura) inscritos e presentes para o exame de 2014 em todo o Brasil, 67.216 (60,1%) estudavam em Universidades, 15.284 (13,7%), em Centros Universitários e 29.363 (26,2%) estavam vinculados a Faculdades" (INEP, 2016, p.29).

.

4.1.2 A coleta de dados e informações

Os dados e informações utilizados neste trabalho têm como referência o ano de 2014 ou estavam em vigor neste ano, pelas razões anteriormente explicitadas.

Assim, a análise da qualidade da educação superior em Cursos de Licenciatura em Pedagogia no ano de 2014 levou em

consideração instrumentos de avaliação[3] e relatórios[4] de área[5] vigentes e/ou pertinentes às avaliações relativas ao ano de 2014, indicadores de qualidade: CPC (Conceito Preliminar de Curso), CC (Conceito de Curso) inseridos/articulados às Políticas e Diretrizes Nacionais.

A Figura 18 contribui para a compreensão da articulação entre a avaliação da qualidade dos Cursos de Licenciatura em Pedagogia no Brasil e os Relatórios, Instrumentos e Indicadores de qualidade que subsidiaram a coleta de dados e informações:

[3] Um **instrumento de avaliação** de curso destina-se à avaliação das condições iniciais, para efeitos de autorização de curso, ou para reconhecimento, ato necessário à continuidade de seu funcionamento regular. Um instrumento de avaliação institucional (externa) "subsidia os atos de credenciamento e recredenciamento presencial de instituições de educação superior e a transformação da organização acadêmica de faculdade para centro universitário e deste para universidade. O instrumento está organizado em cinco eixos, contemplando as dez dimensões do Sinaes. Os resultados servem referencial básico para decisão das instâncias regulatórias" (BRASIL, Inep, 2014).

[4] Os **Relatórios** relativos ao Sinaes são: 1) do Enade: Boletim de desempenho do estudante, Relatório do curso, Relatório da área, Relatório da IES, Resumo técnico; 2) da avaliação in loco: Relatório de curso e institucional. Os Relatórios do Enade são disponibilizados no sítio do Inep (<http://portal.inep.gov.br>) e os Relatórios da avaliação in loco podem ser consultados pelo responsável da IES por meio do sistema e-MEC (<http://emec.mec.gov.br>). O Sistema e-MEC é o cadastro da educação superior e tem por finalidade acompanhar o fluxo dos processos de avaliação e regulação, de acordo com a Portaria Normativa 40/2010 (BRASIL, 2010).

[5] O **Relatório de Área** do Inep consolida informações sobre o Exame Nacional de Avaliação do Desempenho do Estudante (Enade) de um determinado curso de graduação. "Apresenta, para além da mensuração quantitativa decorrente do desempenho dos estudantes na prova, a potencialidade da correlação entre indicadores quantitativos e qualitativos acerca das características desejadas à formação do perfil profissional pretendido. Em relação ao ano de 2014, o Relatório de Área trouxe: (i) um relatório específico sobre o desempenho das diferentes Áreas na prova de Formação Geral; (ii) uma análise do perfil dos coordenadores de curso; (iii) uma análise sobre a percepção de coordenadores de curso e de estudantes sobre o processo de formação ao longo da graduação; (iv) uma análise do desempenho linguístico dos concluintes, a partir das respostas discursivas na prova de Formação Geral" (Fonte: Inep, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/enade/relatorio-sintese-2014>. Acesso em 20 mar 2016.

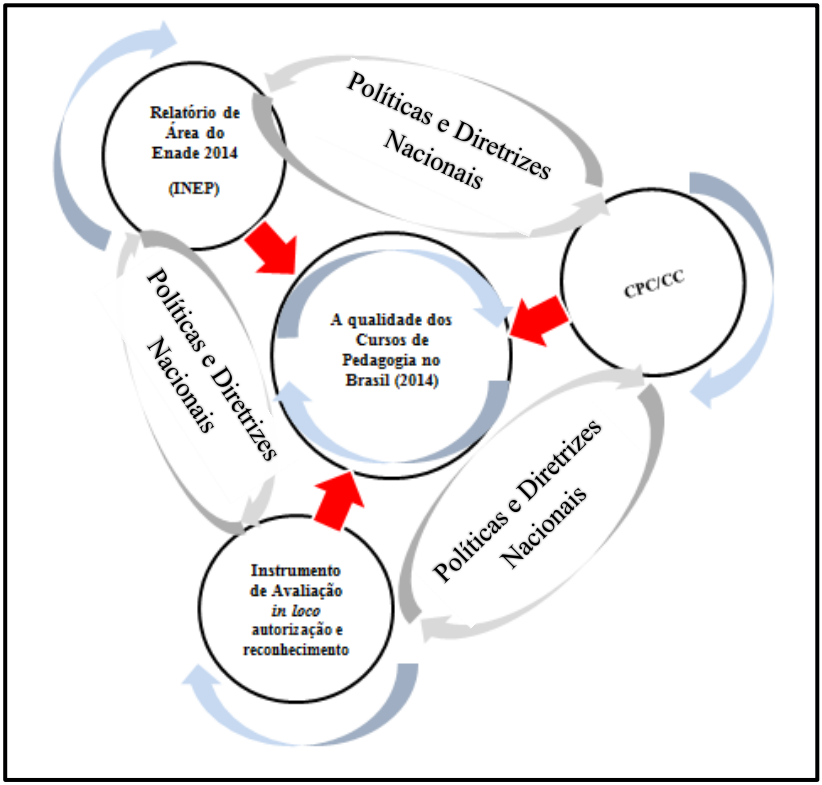


Figura 5 - Articulação entre a avaliação da qualidade dos Cursos de Licenciatura no Brasil, Relatórios, Instrumentos e Indicadores de qualidade (CPC/CC).

Fonte: Inep, 2016.

Legenda e observações: As setas circulares de cor cinza pretendem demonstrar a ideia de articulação/organicidade entre Relatórios, Instrumentos e Indicadores de qualidade. As setas de cor azul pretendem demonstrar que os Relatórios, Instrumentos e Indicadores são dinâmicos, mas somente se articulados ao conjunto e contextualizados no ambiente das Políticas e Diretrizes Nacionais. Quando não associado aos demais instrumentos do Sinaes [*o Enade, por exemplo*], traz uma visão equivocada da avaliação do curso e pode se caracterizar como uma forma de "não uso" da avaliação" (GRIBOSKI, 2014, p.33). Por outro lado, "os resultados destes instrumentos avaliativos, reunidos, permitem conhecer em profundidade o modo de funcionamento e a qualidade dos cursos e Instituições de Educação Superior (IES) de todo o Brasil"(INEP, 2016, p.1).

Com base no exposto, apresento cada um desses documentos (Relatórios, Instrumento e Indicadores) e, após, exponho a definição das categorias e indicadores da pesquisa:

4.1.2.1 Relatório de Área Enade/INEP – Pedagogia (Licenciatura) - 2014

O Relatório de Área do Enade (2014) do Curso de Pedagogia, publicado[6] em maio de 2016, teve por objetivo consolidar informações sobre o Exame Nacional de Avaliação do Desempenho do Estudante - Enade do Curso de Licenciatura em Pedagogia e pretendeu, ainda, "apresentar, para além da mensuração quantitativa decorrente do desempenho dos estudantes na prova, a potencialidade da correlação entre indicadores quantitativos e qualitativos acerca das características desejadas à formação do perfil profissional pretendido" (INEP, 2016).

Elaborado por uma equipe técnica do Inep composta por cerca de 22 (vinte e duas) pessoas, o Relatório de Área do Enade (2014) é extenso e composto por cerca de 389 páginas, sendo sua estrutura disposta em 6 (seis) Capítulos, organizados conforme o Quadro 9.

Quadro 9 - Descrição dos Capítulos do Relatório de Área do Curso de Licenciatura em Pedagogia – Enade (2014).

Capítulo	Assunto	Descrição
Capítulo 1	Diretrizes do Enade 2014	"Apresenta as diretrizes do Exame para a Área de Pedagogia, com um caráter introdutório e explicativo, abrangendo o formato da prova e a Comissão Assessora de avaliação da Área. Além disso, dá a conhecer fórmulas estatísticas utilizadas para o cálculo do conceito" (INEP, 2016, p.4).
Capítulo 2	Distribuição dos	"Delineia um panorama quantitativo de cursos e

[6] Neste momento ocupava a presidência do Inep José Francisco Soares; a Diretoria de Avaliação da Educação Superior, Claudia Maffini Griboski e a Coordenação-Geral de Controle da Qualidade da Educação Superior, Stela Maria Meneghel.

	Cursos e dos Estudantes no Brasil	estudantes concluintes na Área, apresentando, em tabelas e mapas, a sua distribuição geográfica, segundo Categoria Administrativa e Organização Acadêmica da IES. Para as tabelas, utilizam-se dados nacionais por Grande Região e por Unidade Federativa. Os mapas são apresentados por Unidade Federativa e por mesorregião, como definidas pelo IBGE" (INEP, 2016, p.4).
Capítulo 3	Análise Técnica da Prova	"Traz as análises gerais da prova, quanto ao desempenho dos estudantes no ENADE/2014, expressas pelo cálculo das estatísticas básicas, além das estatísticas e análises, em separado, sobre os Componentes de Formação Geral e Conhecimento Específico. Nas tabelas, são disponibilizados os totais da população e dos presentes, além de estatísticas das notas obtidas pelos estudantes: a média, o erro padrão da média, o desvio padrão, a nota mínima, a mediana e a nota máxima. São também disponibilizados histogramas das notas e gráficos de barra comparando as médias dos estudantes. Os dados foram calculados tendo em vista agregações resultantes dos seguintes critérios: nível nacional e por Grande Região, Categoria Administrativa e Organização Acadêmica. Questões discursivas e objetivas são analisadas em separado. Como as questões discursivas de Formação Geral foram avaliadas segundo dois critérios (língua portuguesa e conteúdo), estes também são analisados em separado" (INEP, 2016, p.5).
Capítulo 4	Percepção da Prova	"Trata das percepções dos estudantes quanto à prova ENADE/2014, as quais foram analisadas por meio de nove perguntas que avaliaram desde o grau de dificuldade do exame até o tempo gasto para resolver as questões. Nesse capítulo, objetivou-se a descrição desses resultados, relacionando os estudantes a quatro grupos de desempenho (limitados pelos percentis: 25%; 50% ou mediana; e 75%), bem como às Grandes Regiões onde os cursos estavam sendo oferecidos". (INEP, 2016, p.5).
Capítulo 5	Distribuição dos Conceitos	"Expõe o panorama nacional da distribuição dos conceitos dos cursos avaliados no ENADE/2014, por meio de tabelas, gráficos e análises que

		articulam os conceitos à Categoria Administrativa e à Organização Acadêmica, estratificadas por Grande Região" (INEP, 2016, p.5).
Capítulo 6	Características dos Estudantes e Coordenadores e Impressões sobre Atividades Acadêmicas e Extracurriculares	"Enfatiza as características dos estudantes, reveladas a partir dos resultados obtidos no Questionário do Estudante. O estudo desses dados favorece o conhecimento e a análise do perfil socioeconômico, a percepção sobre o ambiente de ensino-aprendizagem e dos fatores que podem estar relacionados ao desempenho dos estudantes, cujas características são articuladas ao seu desempenho na prova, à Grande Região de funcionamento do curso e à Categoria Administrativa da IES" (INEP, 2016, p.5).

Fonte: INEP, 2016, p.4-5.

Para os objetivos desta pesquisa, o Relatório de Área foi analisado em face ao Instrumento de Avaliação de Curso e Institucional (INEP), indicadores de qualidade (CPC/CC) e às Políticas e Diretrizes Curriculares Nacionais.

4.1.2.2 Instrumento de Avaliação de Curso (*in loco*) – e o CC (Conceito de Curso)

O Instrumento de Avaliação de Curso (*in loco*)[7] tem por objetivo "subsidiar os atos autorizativos de cursos (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento) – nos graus de tecnólogo, licenciatura e de bacharelado para a modalidade presencial e a distância" (INEP, 2012, p.1). Este instrumento é utilizado para a aferição do Conceito de Curso (CC), que é "calculado, [...], com base na média aritmética ponderada dos conceitos das dimensões, os quais são resultados da média aritmética simples dos indicadores das respectivas dimensões"

[7] "As avaliações *in loco* são realizadas por comissões designadas, automaticamente, de acordo com a área de formação e disponibilidade dos professores capacitados pelo Inep e nomeados para o Banco de Avaliadores do Sistema de Avaliação da Educação Superior (BASis), e destinam-se ao conhecimento e registro das condições concretas em que se desenvolvem as atividades educacionais (BRASIL, MEC, Portaria nº 40, 2007, art. 17).

(INEP, 2012, p.2). No que diz respeito à avaliação *in loco*, a mesma consiste em um

> [...] meio fundamental para o conhecimento da realidade da instituição e de seus cursos, confrontando análise documental com reais condições de oferta aferidas por meio de entrevistas com os membros da comunidade acadêmica, visita às instalações e análise dos aspectos didático-pedagógicos, entre outros (BRASIL. INEP, 2015, p.60).

As visitas realizadas pelas comissões *in loco* "são pautadas em Instrumentos de Avaliação, conforme disposto no Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006 e na Portaria Normativa nº 40" (BRASIL. INEP, 2015, p.60).

O Instrumento de Avaliação de Curso é estruturado em três dimensões, a saber: Dimensão 1 – *Organização Didático-Pedagógica*; Dimensão 2 – *Corpo Docente e Tutorial* e Dimensão 3 – *Infraestrutura*. Para cada uma dessas dimensões existem *Indicadores*, *Conceitos* e *Critérios de Análise*. Um Indicador contém um *objeto de análise*[8] relacionado a uma Dimensão. O objeto de análise é avaliado em conceitos que variam de uma escala de 1 (mínimo) a 5 (máximo), de acordo com os *Critérios de Análise*.

De um modo geral e conforme esquema do Quadro 10, o conceito 1 representa a ausência (*não contempla*) de um ou mais elementos do objeto de análise, o conceito 2, representa a *insuficiência*, o conceito 3, a *suficiência*, o conceito 4, mais do que a suficiência (*muito bom*) e o conceito 5 a *excelência*.

[8]INEP, 2012, p. 2 (item 4). Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2012/instrumento_com_alteracoes_maio_12.pdf>. Acesso em 15 Set. 2016. "Cada indicador apresenta, predominantemente, um objeto de análise."

Quadro 10 - Descrição dos Conceitos do Instrumento de Avaliação de Cursos.

Conceito	Descrição
1	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito NÃO EXISTENTE
2	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito INSUFICIENTE
3	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito SUFICIENTE
4	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito MUITO BOM/MUITO BEM
5	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito EXCELENTE

Fonte: INEP, 2012, p.1.

O Instrumento possui indicadores com NSA - Não Se Aplica[9], isto é, quando o "indicador não se aplicar à avaliação, a comissão deverá optar por NSA. Assim, este indicador não será considerado no cálculo da dimensão" (INEP, 2012, p,2). Ainda, para os Indicadores que "contemplam o termo Análise Sistêmica e Global, a comissão deverá seguir somente os aspectos estabelecidos no respectivo indicador, baseados nas informações contidas no Projeto Pedagógico do Curso – PPC, no Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI e nas e das Diretrizes Curriculares Nacionais – DCNs" (INEP, 2012, p.2).

Ao avaliador *in loco* são dadas as seguintes instruções, dentre outras:

> Atribuir os conceitos a cada um dos indicadores. Os conceitos deverão ser contextualizados, com base nos indicadores, descritos de forma abrangente e coerentes no quadro "CONSIDERAÇÕES SOBRE A DIMENSÃO"; Manter sempre a coerência entre o conceito atribuído aos indicadores e ao gerado na dimensão com

[9] O termo Não Se Aplica – NSA, constante nos indicadores específicos, deverá ser analisado de acordo com as diretrizes curriculares do curso e será justificado pelo avaliador após análise do Projeto Pedagógico do Curso – PPC, do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI e das Diretrizes Curriculares Nacionais – DCNs (Fonte: INEP, 2012, p.2).

> a análise qualitativa; Consultar o glossário sempre que necessário; A contextualização da IES e do curso e a síntese preliminar devem conter, obrigatoriamente, os dados abaixo: [...] (INEP, 2012, p.1).

No final do Instrumento há os "Requisitos Legais e Normativos" que "são essencialmente regulatórios, por isso não fazem parte do cálculo do conceito da avaliação. Os avaliadores apenas farão o registro do cumprimento ou não do dispositivo legal e normativo por parte da instituição [...]" (INEP, 2012, p. 26-27).

Em cada uma das três Dimensões há espaço para o conceito da referida Dimensão, que é calculado pela média aritmética simples dos indicadores avaliados (numa escala de 1 a 5).

A nota final do Curso (CC – Conceito de Curso) é calculada levando-se em consideração os pesos de cada Dimensão. Estes pesos são diferentes para Cursos em processo de Autorização e Cursos em processo de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento, como indicado nos Quadros 11 e 12.

Quadro 11 - Peso das Dimensões do Instrumento de Avaliação (*in loco*) para efeitos de Autorização de Curso.

Dimensão	Peso
Organização Didático-Pedagógica	30
Corpo Docente e Tutorial	30
Infraestrutura	40

Fonte: INEP, 2012, p.26.

Quadro 12 - Peso das Dimensões do Instrumento de Avaliação (*in loco*) para efeitos de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Curso.

Dimensão	Peso
Organização Didático-Pedagógica	40
Corpo Docente e Tutorial	30
Infraestrutura	30

Fonte: INEP, 2012, p.26.

Observe-se que o peso do Corpo Docente e Tutorial não difere em na Autorização e no Reconhecimento/Renovação de Reconhecimento de Curso. As demais Dimensões têm seu peso diferenciado, sendo que a Organização Didático-Pedagógica tem seu peso majorado no Reconhecimento/Renovação de Reconhecimento pelo fato do Curso avaliado ter que demonstrar a maturidade acadêmica em termos de currículo e processos de ensino-aprendizagem, entre outros elementos relacionados a essa Dimensão.

As avaliações de Cursos para efeitos de Autorização como de Reconhecimento/Renovação de Reconhecimento, para obterem êxito, devem, de uma forma geral, obter o Conceito "3" (final). Mas essa regra geral admite exceções, as quais são publicizadas por meio de Notas Técnicas. Um exemplo é a Nota Técnica nº 736/2014/DIREG/SERES/MEC, que divulgou o padrão decisório para os processos de Renovação de Reconhecimento dos cursos (objeto do Despacho nº 209,[10] de 5 de dezembro de 2013, da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, que divulgou o padrão decisório,

> [...] em sede de parecer final pós-protocolo de compromisso, que **guiará a análise dos processos regulatórios** em tramitação junto à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior com o objetivo de renovar o reconhecimento dos cursos objeto do Despacho nº 209, de 5.12.2013 BRASIL (D.O.U. nº 160, de 21.08.14, Seção 1, p.11) (*Grifo meu*).

Embora a Nota Técnica nº 736/2014/DIREG/SERES/MEC[11] seja uma exceção, posto que aplicada a um grupo de Cursos com

[10] Com a publicação do Despacho nº 209, de 5.12.2013, fundamentado na Nota Técnica nº 785/2013 - SERES/MEC, que trouxe a seguinte determinação: a. Sejam aplicadas medidas cautelares preventivas de suspensão de ingresso em todos os cursos relacionados nos Anexos I e II deste Despacho, com fundamento expresso no art. 60 combinado com o art. 61, §2º, do Decreto n.º 5.773, de 2006, tendo em vista os reiterados resultados insatisfatórios no CPC nos anos de 2009 e 2012 (BRASIL, D.O.U. nº 160, de 21.08.14, Seção 1, p.11).

[11] Em dezembro de 2012 a SERES publicou despacho que criou um novo fluxo para os processos de Renovação de Reconhecimento. Os novos parâmetros e procedimentos apresentados tomaram por

avaliação insatisfatória reiterada nos CPC referente aos anos de 2009 e 2012, seu funcionamento é intrigante, uma vez que considerou satisfatórios os conceitos maiores ou iguais a 2,5 nas dimensões e 3 no conceito final.

> [...] O curso deverá apresentar resultado satisfatório - conceito igual ou maior que 03 (três) - no Conceito de Curso atribuído na verificação *in loco* para fins de renovação de reconhecimento de curso, bem como em todas as dimensões avaliadas. [...] Será considerada atendida quando o curso obtiver CC satisfatório, sendo, obrigatoriamente, satisfatório todas as dimensões avaliadas. Serão considerados satisfatórios os conceitos maiores ou iguais a 2,5 nas dimensões e 3 no conceito final (BRASIL, D.O.U. nº 160, de 21.08.14, Seção 1, p.11).

Outro exemplo de repercussão nacional foi o padrão decisório determinado pelo MEC por meio da Portaria Normativa

---

referência os resultados do ciclo avaliativo do Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, em especial o Conceito Preliminar de Curso - CPC. Os objetivos da SERES com a publicação do Despacho nº 185/2012 foram, por um lado, apresentar uma proposta concreta para lidar, de forma racional e efetiva, com o grande volume de processos que tramitam na Secretaria; e, por outro lado, assegurar que todos os cursos pertencentes ao um mesmo ciclo avaliativo tenham seus processos abertos em um momento único, possibilitando ao órgão regulador melhor planejar e executar suas tarefas. O Despacho nº 185/2012 foi, em dezembro de 2013, atualizado, com a publicação do Despacho nº 205, de 5 de dezembro de 2013, que trouxe os prazos e procedimentos para a renovação de reconhecimento dos curso de graduação, já reconhecidos, tendo como referência os resultados do CPC - ano de 2012. Nesse sentido, cumprindo o novo fluxo estabelecido, foram publicadas as portarias de renovação de reconhecimento dos cursos que obtiveram resultados satisfatórios no CPC e foram abertos, de ofício pela Secretaria, os processos referentes aos cursos que obtiveram resultados insatisfatórios (já na fase protocolo de compromisso) ou que não obtiveram resultado no indicador. Dentre os cursos para os quais foi aberto processo de renovação de reconhecimento já na fase protocolo de compromisso, a Secretaria entendeu por bem aplicar medidas cautelares a um grupo específico, que obteve resultados insatisfatórios de forma reiterada nos CPC referente aos anos de 2009 e 2012. Tais medidas cautelares foram, então, implementadas com a publicação do Despacho nº 209, de 5.12.2013, fundamentado na Nota Técnica nº 785/2013 - SERES/MEC, que trouxe a seguinte determinação: a.Sejam aplicadas medidas cautelares preventivas de suspensão de ingresso em todos os cursos relacionados nos Anexos I e II deste Despacho, com fundamento expresso no art. 60 combinado com o art. 61, §2º, do Decreto n.º 5.773, de 2006, tendo em vista os reiterados resultados insatisfatórios no CPC nos anos de 2009 e 2012. A presente Nota Técnica tem por objetivo, portanto, nortear a atuação da Secretaria na análise dos processos objeto do Despacho nº 209/2013 em sua última fase no âmbito da Diretoria de Regulação da Educação Superior, qual seja, Parecer Final. III. DO PADRÃO DECISÓRIO III.1 Do cumprimento das ações pactuadas no Protocolo de Compromisso.

nº 20, de 19 de Dezembro de 2014, pelo então Ministro da Educação, José Henrique Paim Fernandes. Esta Portaria, que estabeleceu "os procedimentos e o padrão decisório para os pedidos de autorização dos cursos de graduação em Direito ofertados por Instituições de Educação Superior [...]" (BRASIL, 2014), exigiu a nota 4 (CC) como mínima para abertura de Cursos de Direito no Brasil, quando o satisfatório para abertura de Cursos, de uma forma geral, é "3".

> Art. 4º O pedido de autorização do curso de direito deverá atender aos requisitos legais e normativos, e apresentar Conceito de Curso - CC igual ou maior do que quatro, sendo que cada uma das dimensões deverá ter conceito igual ou maior do que três (BRASIL, Portaria Normativa nº 20, de 19.12.14).

Há outras Notas Técnicas bastante conhecidas pelas Instituições de Educação Superior brasileiras, como a Nota Técnica nº 50006/2015/DIREG/SERES/SERES[12], Nota Técnica nº 50007/2015/DIREG/SERES/SERES[13] e Nota Técnica nº 50008/2015/DIREG/SERES/SERES[14]. Estas Notas Técnicas sistematizam parâmetros e procedimentos para renovação de Reconhecimento de Cursos ou aplicam Medidas Cautelares a

[12] Sistematiza parâmetros e procedimentos para renovação de reconhecimento de Cursos, nas modalidades presencial e a distância, tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo, divulgado por meio do Conceito Preliminar de Curso – CPC 2014, em conformidade com o Decreto Federal nº 5.773, de 9 de maio de 2006 e suas alterações, e na Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/auditorias/30000-uncategorised/18971-notas-tecnicas>. Acesso em: 20 Set. 16.

[13] Medidas cautelares preventivas aplicadas às Instituições de Educação Superior (IES) com prerrogativas de autonomia cujos cursos de graduação obtiveram resultados insatisfatórios (menores que 3) no CPC referente ao ano de 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/auditorias/30000-uncategorised/18971-notas-tecnicas>. Acesso em: 20 Set. 16.

[14] Medidas cautelares preventivas aplicadas às Instituições de Educação Superior (IES) cujos cursos de graduação obtiveram resultados insatisfatórios (menores que 3) no CPC referente aos anos de 2011 e 2014.

Instituições com Cursos com CPC insatisfatório. Sobre o CPC – Conceito Preliminar de Curso, trato no próximo item.

4.1.2.3 Conceito Preliminar de Curso - CPC

O CPC – Conceito Preliminar de Curso é utilizado "como subsídio para decisão do ato regulatório de renovação de Reconhecimento de cursos" (BRASIL, Inep, 2015, p.58), tendo sido calculado desde 2007. O cálculo do CPC leva em conta uma metodologia que se utiliza de insumos explicitados no Manual dos Indicadores de Qualidade (BRASIL, Inep, 2011) e em Notas Técnicas, divulgadas de forma periódica. Conforme a Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008,

> os cursos que tenham obtido CPC iguais a 5 obtêm a renovação de Reconhecimento de forma automática, ficando, desse modo, dispensados da avaliação *in loco*. Os cursos que obtiveram CPC 4 ou 3 têm sido dispensados da avaliação *in loco*, uma decisão que compete à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) (BRASIL, Inep, 2015, p.58).

Os cursos que obtiverem CPC inferior a 3 devem, de modo obrigatório, submeter-se a nova avaliação *in loco*.

Nos termos da Portaria Normativa 40, art. 33-B, inciso III, §1º, "o CPC será calculado no ano seguinte ao da realização do Enade de cada área, observando o art. 33-E da mesma portaria, com base na avaliação do desempenho de estudantes, do corpo docente, da infraestrutura, dos recursos didático-pedagógicos e dos demais insumos" (BRASIL, Inep, 2015, p.58), conforme orientação técnica aprovada pela Conaes.

O CPC é composto por 8 (oito) componentes, que se agrupam em três dimensões com o objetivo de avaliar a qualidade dos cursos de graduação: "(a) desempenho dos estudantes, (b) corpo docente e (c) condições oferecidas para o desenvolvimento do processo formativo" (BRASIL, Inep, Nota Técnica 58/2015, p.1).

O CPC é calculado para "cada unidade de observação, constituída pelo conjunto de cursos que compõe uma área de avaliação específica do Enade, de uma mesma Instituição de Educação Superior (IES) em um determinado município" (BRASIL, Inep, Nota Técnica 58/2015, p.1).

Quadro 13 - Composição do CPC e pesos das suas dimensões e componentes.

DIMENSÃO	COMPONENTES	PESOS	
Desempenho dos Estudantes	Nota dos Concluintes no Enade (*NC*)	20,0%	55,0%
	Nota do Indicador da Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (*NIDD*)	35,0%	
Corpo Docente	Nota de Proporção de Mestres (*NM*)	7,5%	30,0%
	Nota de Proporção de Doutores (*ND*)	15,0%	
	Nota de Regime de Trabalho (*NR*)	7,5%	
Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo	Nota referente à organização didático-pedagógica (*NO*)	7,5%	15,0%
	Nota referente à infraestrutura e instalações físicas (*NF*)	5,0%	
	Nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (*NA*)	2,5%	

Fonte: Inep/Daes

Fonte: Brasil. Inep. 2014. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2014/nota_tecnica_daes_n582015_calculo_do_cpc2014.pdf>. Acesso em 21 Set. 16.

A Nota Técnica Daes/Inep nº 58/2015 detalha a composição e a forma de cálculo[15] do CPC de 2014, com os pesos dos componentes. Pela Figura 19 percebe-se que a nota obtida no Enade – Exame Nacional de Avaliação do Desempenho do Estudante tem o maior peso (55%), seguido do Corpo Docente (Proporção de Mestres/Doutores e Regime de Trabalho) (30%) e

[15]<http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2014/nota_tecnica_daes_n582015_calculo_do_cpc2014.pdf>. Acesso em 21 Set. 16.

da Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo (questionário respondido pelo estudante) (15%).

4.1.3 Categorias e Indicadores de Pesquisa

As Categorias e Indicadores utilizados neste trabalho basearam-se, preponderantemente, na recente proposta de indicadores de qualidade para a educação superior formulada por Morosini, Fernandes, Leite, Dal Pai Franco, Cunha e Isaia (2016), apresentada no artigo "A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores"[16]. Este artigo é fruto de reflexões sobre a qualidade da educação superior realizada no Projeto Observatório da Educação Superior, desenvolvido pela Rede Sulbrasileira de Investigadores de Educação Superior – RIES/CAPES/INEP e publicado na Revista Brasileira de Educação (v.21, nº 64, jan-mar, 2016).

O texto traz a proposta de indicadores da qualidade da educação superior em cinco dimensões: *internacionalização, gestão da educação superior, ensino de graduação, educação superior e inovação pedagógica, formação e desenvolvimento profissional docente* (MOROSINI, *et. al.*, 2016).

A opção, nesta pesquisa, pela utilização dos indicadores formulados por Morosini *et. al.* (2016) baseia-se no fato de que sua concepção guarda sintonia com este trabalho, "origina-se da prática cotidiana da universidade" e também porque essa concepção pretende que os indicadores devem ser

[16] Este artigo "sintetiza algumas reflexões sobre a qualidade da educação superior realizadas no Projeto Observatório da Educação Superior, desenvolvido pela Rede Sulbrasileira de Investigadores de Educação Superior – RIES/CAPES/INEP. A metodologia, com diferentes procedimentos quantiqualitativos, aponta a complexidade de serem propostos indicadores de avaliação que assumem o caráter contextualizado e temporal da universidade e a multirreferencialidade como valor. A análise dos dados é acompanhada de interpretação teórica geral do projeto e específica de eixos que relacionam qualidade da educação superior aos temas de internacionalização, gestão, ensino de graduação, inovação, formação e desenvolvimento profissional docente. Constroem-se, assim, indicadores que auxiliam a percepção sobre a qualidade e oferecem contribuições" (MOROSINI, *et al.,* 2016, p.1).

> [...] legitimados pelas condições culturais e políticas específicas, quer de cada instituição, quer de um conjunto delas com filiações comuns. Se a formulação de indicadores torna-se essencial para orientar as ações institucionais com vistas à qualidade, é fundamental que esse exercício tome a proposta educativa, as condições objetivas e o contexto cultural de cada IES como referente. Trata-se de uma conjugação que leva em conta dimensões globais e condições locais (p.33).

Ainda, conforme as autoras, esta concepção "preserva sobretudo a liberdade que permite, acima de tudo, educar para a cidadania, como nos estimula Boaventura de Sousa Santos (2000)."

Em relação a cada uma dessas dimensões, Morosini *et al.* (2016) indicam que, em relação à *internacionalização*, a mesma é recente no Brasil, embora esteja "no cerne do ente universitário e é fator de legitimação da circulação do conhecimento e da formação de recursos humanos," mas a proposição de indicadores de qualidade "não é clara – e torna-se mais complexa com a expansão flexível e acelerada das negociações econômicas transnacionais para considerar a educação superior como serviço" (p.32).

No tangente à *gestão da educação superior* há dois princípios que contribuíram para a construção dos indicadores: os de qualidade metodológica e os de qualidade institucional. O primeiro dá ênfase ao conhecimento contextualizado e, o segundo, ao compromisso social e a integração pesquisa/ensino/extensão.

No que diz respeito aos indicadores de qualidade relacionados ao *ensino de graduação*, duas grandes matrizes os organizam: a referenciada em produtos e a referenciada em processos, o que evidencia "que as dimensões objetivas e subjetivas estão presentes nos processos de ensinar e aprender" de modo articulado de forma a responder ao padrão de qualidade (p.32).

Os indicadores relacionados à inovação pedagógica "revelaram rejeição à dimensão Protagonismo do Aluno como

referente de inovação e confirmou as dimensões Memória, Ruptura e Democracia Pedagógica como categorias que ajudam a avaliar a inovação pedagógica" (p.32).

Em relação à dimensão *Desenvolvimento Profissional Docente,* a mesma "explicitou a importância do apoio às iniciativas de aprendizagem docente, priorizando as condições físicas, materiais e humanas para que a diversidade e a inclusão sejam parte indispensável dos projetos pedagógicos de cursos e das práticas formativas" (p.32).

Dentre esses cinco indicadores, para os efeitos deste trabalho, utilizei os relacionados à *qualidade do ensino de graduação*, acrescentando outros, como explico e apresento a seguir.

A partir dos estudos de Morosini *et. al.* (2016, p.23), desenvolvidos no Projeto Observatório/RIES, foi construído um instrumento usando "a escala Likert com cinco variações para apreender, com objetividade crescente, os indicadores de qualidade do ensino de graduação, na opinião de docentes universitários" (p.23). As autoras explicam que a análise desse instrumento indicou duas matrizes de indicadores de qualidade, "a referenciada em produtos e a referenciada em processos" (p.23):

a) *Qualidade referenciada em processos:* com indicadores de questões de natureza pedagógica e acadêmica, "estribadas em uma concepção epistemológica compatível com a transição paradigmática vivida na contemporaneidade"(p.23);
b) *Qualidade referenciada em produtos:* com indicadores como "qualidade da instituição, qualidade do corpo docente e qualidade do corpo discente."

Os Quadros 13 e 14 sintetizam as categorias e indicadores de qualidade propostos por Morosini *et al.* (2016), mas, tendo em vista as especificidades dos cursos de Licenciatura em Pedagogia,

em especial o contexto das Diretrizes Curriculares Nacionais[17] e das recentes mudanças nas políticas educacionais, particularmente dada a publicação da Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, propus mais 12 (doze) indicadores (dentro das Categorias propostas) que se somam aos de Morosini *et. al.(*2016). Assim, o Quadro 13 traz as duas proposições de indicadores empregados neste trabalho:

Quadro 14 - Indicadores de qualidade no ensino de graduação: a perspectiva dos processos.

Categorias	**Indicadores de qualidade propostos por Morosini (*et al.*, 2016)**	**Indicadores de qualidade propostos com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia e Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, definidos no artigo 2º do Decreto nº 6.755/2009 e incorporados pela Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015**
Qualidade	**Indicador 1 -** Currículos inovadores que superem a tradicional organização do conhecimento em uma estrutura rígida e disciplinar.	**Indicador 5 -** Construção da identidade sociocultural do educando, dos direitos e deveres do cidadão, do respeito ao bem comum e à democracia, às práticas educativas formais e não formais e à orientação para o trabalho.
	Indicador 2 - Explicitação do eixo teoria-prática nas propostas curriculares de	**Indicador 6 -** A realidade concreta dos sujeitos que dão vida ao currículo e às

[17] "São normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação – CNE que asseguram a flexibilidade, a criatividade e a responsabilidade das IES na elaboração dos Projetos Pedagógicos de seus cursos. As DCNs têm origem na LDB e constituem referenciais para as IES na organização de seus programas de formação, permitindo flexibilidade e priorização de áreas de conhecimento na construção dos currículos plenos, possibilitando definir múltiplos perfis profissionais e privilegiando as competências e habilidades a serem desenvolvidas (Parecer CNE/CES 67/2003). Os currículos dos cursos devem apresentar coerência com as DCNs no que tange à flexibilidade, à interdisciplinaridade e à articulação teoria e prática, assim como aos conteúdos obrigatórios, à distribuição da carga horária entre os núcleos de formação geral/básica e profissional, às atividades complementares e às atividades desenvolvidas no campo profissional" (BRASIL, 2012, p.29).

do Currículo	forma articulada e significativa (pressuposto das Diretrizes).	instituições de educação básica (sua organização e gestão, os projetos de formação, contextualizados no espaço e no tempo e atentos às características das crianças, adolescentes, jovens e adultos que justificam e instituem a vida da/e na escola, bem a reflexão sobre as relações entre a vida, o conhecimento, a cultura, o profissional do magistério, o estudante e a instituição).
		Indicador 7 - Integração com as redes públicas de ensino
	Indicador 3 - Articulação do ensino com a pesquisa, assumindo a dúvida como princípio básico de ensinar e aprender.	**Indicador 8** - Educação em e para os direitos humanos como um direito fundamental constituindo uma parte do direito à educação e, também, uma mediação para efetivar o conjunto dos direitos humanos reconhecidos pelo Estado.
	Indicador 4 - Oferta de atividades curriculares optativas que ampliem a base cultural da formação.	
		Indicador 9 - Articulação entre a graduação e a pós-graduação como princípio pedagógico essencial ao exercício e aprimoramento do profissional do magistério e da prática educativa.
	Indicador 1 - Presença de práticas participativas que estimulem a autonomia dos estudantes.	**Indicador 6** - Estágio Curricular Supervisionado (a ser realizado, ao longo do curso, de modo a assegurar aos graduandos experiência de exercício profissional, em

Qualidade das Práticas Pedagógicas		ambientes escolares e não-escolares que ampliem e fortaleçam atitudes éticas, conhecimentos e competências: a) na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, prioritariamente; b) nas disciplinas pedagógicas dos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal; c) na Educação Profissional na área de serviços e de apoio escolar; d) na Educação de Jovens e Adultos; e) na participação em atividades da gestão de processos educativos, no planejamento, implementação, coordenação, acompanhamento e avaliação de atividades e projetos educativos; f) em reuniões de formação pedagógica)
	Indicador 2 - Valorização de atividades autônomas que estimulem a capacidade de autorregulação dos alunos.	**Indicador 7-** Presença de práticas participativas que estimulem o senso crítico-reflexivo dos estudantes.
	Indicador 3 - Familiarização com as linguagens tecnológicas e seus impactos nas formas de produção do pensamento dos alunos.	-
	Indicador 4 - Flexibilização dos tempos/lugares da formação estimulando o	-

	contato com o mundo do trabalho e da cultura.	
	Indicador 5 - Estímulo à produção científica integradora, por meio de trabalhos de conclusão de curso significativos e valorizados como produção integradora da formação.	-
Qualidade da Avaliação	**Indicador 1 -** Estímulo à avaliação compreensiva, centrada nos objetivos e dinâmica do trabalho acadêmico.	-
	Indicador 2 - Uso de diferentes processos e múltiplos tempos na aferição da aprendizagem	-
	Indicador 3 - Privilégio de aprendizagens complexas sobre a memorização;	-
	Indicador 4 - Valorização da autoria e autonomia do estudante na realização da aprendizagem.	-

Fonte: Morosini *et. al.* (2016, p.24) e autor, com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais em Pedagogia, Decreto nº 6.755/2009 e Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015.

E, ainda:

Quadro 15 - Indicadores de qualidade no ensino de graduação: a perspectiva dos produtos.

Categorias	**Indicadores de qualidade propostos por Morosini (*et al.*, 2016)**	**Indicadores de qualidade propostos com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia e Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, definidos no artigo 2º do Decreto nº 6.755/2009 e incorporados pela**

		Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015
Qualidade da instituição	**Indicador 1 -** Infraestrutura envolvendo instalações adequadas.	-
	Indicador 2 - Laboratórios montados e em funcionamento para os estudantes.	-
	Indicador 3 - Biblioteca atualizada e com acesso irrestrito.	-
	Indicador 4 - Assunção de processos representativos na administração universitária.	-
	Indicador 5 - Projeto institucional orientador das ações acadêmicas.	-
Qualidade do corpo docente	**Indicador 1 -** Titulação compatível, incluindo mestrado e doutorado.	**Indicador 4 -** Experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica do (a) coordenador (a)
	Programas de formação continuada e desenvolvimento profissional para os docentes na área pedagógica.	**Indicador 5 -** Regime de trabalho do (a) coordenador (a) do curso
	Indicador 2 - Carreira e progressão estruturada.	**Indicador 6 -** Experiência profissional do corpo docente
	Indicador 3 - Regime de trabalho que privilegie ensino, pesquisa e extensão.	**Indicador 7 -** Experiência no exercício da docência na educação básica
		Indicador 8 - Experiência de magistério superior do corpo docente
	Indicador 1 - Condições de apoio e permanência dos	-

Qualidade do corpo discente	estudantes (auxílio à alimentação, moradia, transporte)	
	Indicador 2 - Programas de inserção na vida acadêmica, incluindo ofertas de estudos compensatórios.	-
	Indicador 3 - Programas de intercâmbio nacionais e internacionais.	-
	Indicador 4 - Oportunidade de participação em programas de iniciação científica.	-
	Indicador 5 - Programas de inserção social, incluindo estímulo à participação em projetos solidários.	-
	Indicador 6 - Programas de ação cultural fomentando a curiosidade do estudante e valorizando a sua formação geral.	-

Fonte: Morosini *et. al.* (2016, p.24) e autor, com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais em Pedagogia, Decreto nº 6.755/2009 e Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015.

No que diz respeito às Categorias "Qualidade do Currículo, Qualidade das Práticas Pedagógicas e Qualidade da Avaliação," 20 (vinte) indicadores foram analisados. No que diz respeito às Categorias "Qualidade da Instituição, Qualidade do Corpo Docente e Qualidade do Corpo Discente," 19 (dezenove) indicadores foram analisados. No total, foram analisados 39 (trinta e nove) indicadores de qualidade. Essas análises encontram-se dispostas no item a seguir, intitulado "A avaliação da qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil (2014)."

4.2 A avaliação da qualidade dos cursos de pedagogia no Brasil (2014)

Neste tópico analisei a qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil, no ano de 2014, levando em consideração os documentos (Relatórios de Área do Enade, Instrumento de Avaliação *in loco e* Institucional, CC e CPC) dos Cursos de Pedagogia brasileiros. As análises foram realizadas em relação aos 39 (trinta e nove) indicadores no item anterior (Categorias e Indicadores de Pesquisa), de modo isolado ou em conjunto, bem como em função das Decisões Metodológicas tomadas. Ao final da análise do conjunto de indicadores, posicionei-me diante de cada Categoria *Qualidade do Currículo, Práticas Pedagógicas, Avaliação, Qualidade da Instituição, Qualidade do Corpo Docente e Qualidade do Corpo Discente* procurando evidenciar onde, como e em que perspectiva se apresenta a avaliação da qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil, em 2014, no contexto do Sinaes.

4.2.1 Qualidade do Currículo

Moreira e Candau (2006) em "Currículo, conhecimento e cultura" dissertam sobre vários conceitos de currículo partindo da ideia de cultura como prática social, isto é, "como algo que, em vez de apresentar significados intrínsecos, como ocorre, por exemplo, com as manifestações artísticas, a cultura expressa significados atribuídos a partir da linguagem" (BRASIL, MEC, SEB, 2013, p.23). Em outros termos, essa definição pode ser compreendida como "experiências escolares que se desdobram em torno do conhecimento, permeadas pelas relações sociais, buscando articular vivências e saberes dos alunos com os conhecimentos historicamente acumulados e contribuindo para construir as identidades dos estudantes" (Moreira e Candau, 2006 *apud* BRASIL, 2013, p.23).

Em relação ao currículo, estes autores o definem como "conjunto de práticas que proporcionam a produção, a circulação e o consumo de significados no espaço social e que contribuem intensamente para a construção de identidades sociais e culturais" (Moreira e Candau, 2006 *apud* BRASIL, 2013, p.23). "O currículo é, por consequência, um dispositivo de grande efeito no processo de construção da identidade do (a) estudante. Currículo refere-se, portanto, à criação, recriação, contestação e transgressão" (Moreira e Silva, 1994 *apud* BRASIL, 2013, p.23).

Sendo assim,

> [...] toda política curricular é uma política cultural, pois o currículo é fruto de uma seleção e produção de saberes: campo conflituoso de produção de cultura, de embate entre pessoas concretas, concepções de conhecimento e aprendizagem, formas de imaginar e perceber o mundo. Assim, as políticas curriculares não se resumem apenas a propostas e práticas enquanto documentos escritos, mas incluem os processos de planejamento, vivenciados e reconstruídos em múltiplos espaços e por múltiplas singularidades no corpo social da educação (BRASIL, 2013, p.24)

Nesse sentido, pode-se afirmar que as políticas curriculares "estão sempre em processo de vir-a-ser, sendo múltiplas as leituras possíveis de serem realizadas por múltiplos leitores, em um constante processo de interpretação das interpretações" (BRASIL, 2013).

Diante do exposto, analisei e interpretei a Qualidade do Currículo do Curso de Pedagogia, em 2014, baseando-me em Relatórios e Instrumentos, bem como nas políticas educacionais em curso, com o alerta de que não é um decreto, resolução, portaria, instrução normativa ou prescrição de atividades de ensino, bem como de parâmetros ou diretrizes curriculares que se efetiva a educação de qualidade social. Esta é "conquista e, como conquista da sociedade brasileira" pertence por todos, "pois é direito de todos" (BRASIL, 2013, p.14).

No Brasil, os referenciais de Qualidade do Currículo dos Cursos de Pedagogia estão alicerçados, em grande medida, nas Diretrizes Curriculares Nacionais, expressas por meio da Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Assim, levando-se em consideração tais Diretrizes Curriculares como "pano de fundo" dos indicadores analisados, busquei descrever e analisar evidências de qualidade nos documentos analisados. Diante do exposto, em relação ao indicador 1 (*Currículos inovadores que superem a tradicional organização do conhecimento em uma estrutura rígida e disciplinar*), o Instrumento de Avaliação (*in loco*), no item "1.5" (p.4) traz o indicador "Estrutura Curricular" com o "Critério de Análise" (relacionados a conceitos que vão de 1 a 5) relatado na Figura 20.

Quadro 16 - Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância (2012).

Indicador	Conceito	Critério de Análise
1.5. Estrutura curricular (Considerar como critério de análise também a pesquisa e a extensão, caso estejam contempladas no PPC)	1	Quando a estrutura curricular prevista/implantada **não contempla,** em uma análise sistêmica e global, os aspectos: flexibilidade, interdisciplinaridade, compatibilidade da carga horária total (em horas), articulação da teoria com a prática e, nos casos de cursos a distância, mecanismos de familiarização com essa modalidade.
	2	Quando a estrutura curricular prevista/implantada contempla, de maneira **insuficiente**, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: flexibilidade, interdisciplinaridade, compatibilidade da carga horária total (em horas), articulação da teoria com a prática, e nos casos de cursos a distância, mecanismos de familiarização com essa modalidade.
	3	Quando a estrutura curricular prevista/implantada contempla, de maneira **suficiente**, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: flexibilidade, interdisciplinaridade, compatibilidade da carga horária total (em horas), articulação da teoria com a prática e, nos casos de cursos a distância, mecanismos de familiarização com essa modalidade.
	4	Quando a estrutura curricular prevista/implantada contempla, **muito bem**, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: flexibilidade, interdisciplinaridade, compatibilidade da carga horária total (em horas), articulação da teoria com a prática e, nos casos de cursos a distância, mecanismos de familiarização com essa modalidade.
	5	Quando a estrutura curricular prevista/implantada contempla, de maneira **excelente**, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: flexibilidade, interdisciplinaridade, compatibilidade da carga horária total (em horas), articulação da teoria com a prática e, nos casos de cursos a distância, mecanismos de familiarização com essa modalidade.

Fonte: Brasil, Inep, 2012, p. 4.

Conforme consta no referido Instrumento de Avaliação, em relação à "Análise Sistêmica e Global", a "comissão deverá seguir somente os aspectos estabelecidos no respectivo indicador, baseados nas informações contidas no Projeto Pedagógico do Curso – PPC, no Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI e nas e das Diretrizes Curriculares Nacionais – DCNs" (BRASIL, Inep, 2012, p.1).

Embora os "Critérios de Análise" contenham referência à "flexibilidade e interdisciplinaridade" e "articulação da teoria à prática" não se pode afirmar que tais elementos garantam a superação da tradicional organização do conhecimento em uma estrutura disciplinar - estrutura curricular organizada por disciplinas. No entanto, pode-se afirmar que afasta a ideia de rigidez tendo em vista a referência à flexibilidade. Mesmo nas organizações curriculares construídas com base em disciplinas, a flexibilidade poderá estar presente, seja por meio de disciplinas com ementas abertas, com conteúdos a serem definidos pelos órgãos colegiados competentes e atentos às mudanças e inovações pertinentes à disciplina, seja por meio de seminários, práticas, núcleos de estudo, entre outras possibilidades que conferem flexibilidade ao currículo do Curso de Pedagogia.

No que diz respeito à interdisciplinaridade, as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia não definem este conceito, cabendo a cada Curso de Pedagogia encontrar sua ancoragem teórico-prática para efetivá-la, de acordo com a autonomia pedagógica[18], como expressa o artigo 6º da Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Nesse aspecto, o artigo 3º das Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia determina que "o estudante de Pedagogia trabalhará com um repertório de informações e habilidades composto por pluralidade de conhecimentos teóricos e práticos, [...] fundamentando-se em princípios de *interdisciplinaridade,* contextualização, democratização, pertinência e relevância social, ética e sensibilidade afetiva e estética" (BRASIL, 2006).

Em relação à "intensidade da qualidade," mensurada no Instrumento de Avaliação pelos critérios "não contempla (conceito 1), insuficiente (conceito 2), suficiente (conceito 3), muito bem (conceito 4) e excelente (conceito 5)" observa-se que o julgamento

[18] Art. 6º A estrutura do curso de Pedagogia, respeitadas a diversidade nacional e a **autonomia pedagógica** das instituições, constituir-se-á de [...] (BRASIL. Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de Maio de 2006) (*grifo meu*).

dos mesmos é feito exclusivamente pela comissão avaliadora, com base nos documentos apresentados e na verificação *in loco* realizada. Não são raras as vezes que esses julgamentos são objeto de recursos junto aos órgãos do MEC/INEP, tendo como justificativa da instituição/curso avaliado a ausência/falha do cotejo, por parte das comissões avaliadoras, entre o observado e o existente/realizado. Nesse sentido, muitas vezes, as instituições e cursos recorrem por conta da ausência de um parâmetro da medida da intensidade da qualidade, questionando aos órgãos do MEC/Inep: O que é excelente? O que é muito bom? O que é suficiente? O que é insuficiente? E, por conta disso, por que esse ou aquele conceito atribuído a determinado indicador? Como no campo jurídico tudo o que é *relativo* pode ser objeto de recurso, durante os mais de dez anos de existência do Sinaes e seus Instrumentos de Avaliação, pude observar uma quantidade significativa de recursos desta natureza, que, certamente, serviram também para aperfeiçoar esse Sistema Nacional de Avaliação. Também não foram raras as vezes que, durante minha trajetória de diligências relativas a processos de avaliação *in loco*, lidei com avaliações que, na ótica das Comissões Avaliadoras, foram insuficientes (Conceito 2) e, na esfera de recurso, foram revertidas para suficientes (Conceito 3). Fatos como esse revelam a fragilidade da avaliação, tanto por parte da inexperiência ou desconhecimento das Comissões, quanto por parte da astúcia das Instituições/Cursos avaliados. Em meu entendimento, a quantificação de algo abstrato, como a Qualidade do Currículo, em conceitos numéricos é inviável e afasta a lógica de maturidade institucional que deveria ser construída pelas Instituições/Cursos de Pedagogia no contexto do Sinaes. Ao contrário, isso abre a possibilidade para que as Instituições/Cursos, principalmente as pequenas Instituições - a maioria no Brasil - deixem de lado sua autonomia pedagógica e busquem, de forma mecânica ou mercantil, “modelos” de organizações curriculares abertas, flexíveis e com práticas interdisciplinares adequadas às suas

necessidades sem se dar conta que essa é uma prática que deveria ser construída institucionalmente, pelos docentes no interior dos colegiados. Essa lógica, assim, afasta qualquer perspectiva de qualidade e, como apresentei nos Capítulos 1 e 2, está presente em grande parte das instituições brasileiras.

Em relação ainda ao Indicador 1 - *Currículo inovador [...] estrutura rígida e disciplinar*-, o Relatório de Área do Enade (2014) traz um breve estudo sobre a questão dissertativa nº 5 (que tratou sobre os espaços não escolares), aplicada na Prova do Enade em Pedagogia (2014), revelando que a maioria dos estudantes concluintes deste curso não tinham conhecimento sobre o tema. Além disso, o Relatório (p.89) destacou as dificuldades que os estudantes apresentaram na exposição de suas ideias e no uso adequado da Língua Portuguesa, vista a presença de erros ortográficos e gramaticais que comprometiam a compreensão, coesão e coerência de ideias. Por conta disso, o referido Relatório levantou a possibilidade desse desconhecimento estar relacionado "aos currículos de muitos cursos de Pedagogia, que não incluem – ou incluem de maneira restrita – conteúdo disciplinar sobre espaços não escolares em seus programas" (BRASIL, Inep, 2015, p.90). O Relatório ainda conclui: "A revelação mais imediata e que causa bastante preocupação é a baixa qualidade da formação dos estudantes dos cursos de Pedagogia" (BRASIL, Inep, 2015, p.90).

Conforme o Relatório, porém, "o mais marcante, numa análise geral das respostas dadas para a questão, foi a pouca consistência teórica e prática" (p.89), assim como evidenciado em outras questões da prova do Enade do Curso de Pedagogia. Sobre a articulação teoria e prática, discorro no indicador 2.

Em relação ao indicador 2 - *Explicitação do eixo teoria-prática nas propostas curriculares de forma articulada e significativa - pressuposto das Diretrizes* - é importante destacar que a articulação teoria-prática não é recente nas políticas educacionais brasileiras como exigência para a construção da qualidade do currículo. Mesmo assim, o que se percebe é a difícil

missão de construir essa relação teórico-prática, mesmo nos Cursos de Pedagogia, cujos currículos - pelas Diretrizes Curriculares Nacionais - devem conter conteúdos e atividades voltadas a sua materialização, a exemplo do inciso III, do artigo 7º das referidas Diretrizes, que obriga o mínimo de "100 (cem) horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos alunos, por meio da iniciação científica, da extensão e da monitoria."

A revogada Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002, *que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena*, bem como a recente Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, estudada detalhadamente no Capítulo 3, adotaram como critérios de organização dos currículos - matriz curricular - dos cursos de Licenciatura eixos em torno dos quais se articulam determinadas dimensões, estando o eixo articulador de teoria e prática presente em ambas as Resoluções, logo, como exigência para a construção dos currículos dos Cursos de Pedagogia no Brasil.

Nesse aspecto, deve-se observar que o Instrumento de Avaliação *in loco*, também no seu item 1.5 (p.4, Estrutura Curricular), traz como critério de análise da qualidade a relação teoria-prática. Com efeito, a análise da Comissão de Avaliação sobre essa relação debruça-se basicamente em documentos e projetos realizados mas, no meu entendimento, nos processos de reconhecimento de curso, a Comissão poderia ir além, mediante análise crítica da qualidade de ações desenvolvidas pelo curso avaliado que possibilitem uma melhor compreensão dos principais processos que contribuíram para materializar essa relação, como, por exemplo, relatórios de estágio e monografias dos estudantes, relatórios de atividades do curso, entre outras - porque não consta no Instrumento de Avaliação (*in loco*), mecanismos que permitam verificar no estudante a capacidade de relacionar a teoria a prática. No entanto, a prova do Enade apresenta mecanismos que

permitem essa análise, mesmo que de forma sutil, como se pode perceber na análise do Relatório de Área do Enade do Curso de Pedagogia (2014), quando o mesmo examina a questão dissertativa nº 3, cujo enunciado trazia dois trechos textuais, sendo o primeiro uma frase de Larrosa (2004) que trata da infância e o segundo um relato de situação em aula.

> A frase que introduzia o comando da questão era iniciada por trecho em que se destacavam os modos peculiares de percepção do mundo pelas crianças, seguido de considerações acerca do papel da sala de aula como espaço privilegiado para a troca e ampliação de saberes e conhecimentos (BRASIL, Inep, 2015, p.79).

A questão solicitava dos estudantes de Pedagogia a apresentação de uma "proposta de trabalho a ser desenvolvida com a turma regida pela professora que provocara a situação mencionada" (BRASIL, Inep, 2015, p.79). Essa proposta deveria tratar acerca dos aspectos solicitados em três itens: planejamento, proposição de atividades e avaliação.

Nessa questão, o Relatório de Área do Curso de Pedagogia (2014) destaca que:

- Poucos mencionaram a importância de uma avaliação diagnóstica ou usaram este termo associado às respectivas estratégias de elaboração do ato de planejar a ação e prever os resultados esperados;
- Poucas respostas indicaram a necessidade de traçar objetivos para alcançar os resultados desejados, o que poderia revelar a inobservância dos riscos decorrentes da desconexão entre o planejamento e a execução da ação pedagógica;
- Uma quase completa ausência de preocupação do estudante de Pedagogia em conciliar instrumentos específicos de avaliação às atividades propostas, o que, por certo, se relaciona à baixa associação entre a realização do planejamento (inclusive, com a elaboração de objetivos definidos) e o desenvolvimento e execução das atividades.

> - De uma forma geral [os estudantes], não apresentaram bom rendimento [...]. Tal constatação pode estar relacionada à incompreensão do enunciado, a dificuldades de redação de texto argumentativo, como prescrevia o enunciado, ou, ainda, a lacunas na formação para o magistério. [...] Evidenciou-se, também, o precário domínio dos aspectos teórico-metodológicos envolvidos nas fases do planejamento da ação pedagógica (BRASIL, Inep, 2015, p.79-80).

E, ainda, conclui o Relatório, com a preocupação da formação dos estudantes de Pedagogia em relação à capacidade de integrar teoria à prática:

> Conforme já sinalizado, contatou-se que, em geral, as respostas centraram-se na apresentação e descrição de atividades, evidenciando uma provável desconexão entre os atos de planejar, de executar e de avaliar a ação pedagógica. Dessa forma, parece haver a predominância de certo "ativismo pedagógico", [...] cujo foco se voltou exclusivamente para a proposição de atividades de desenvolvimento do conteúdo, sem, contudo, estabelecer a indispensável vinculação com o planejamento e a avaliação do conteúdo proposto (BRASIL, Inep, 2015, p.81).

Essa preocupação deve se realçar ainda mais pelo fato de os estudantes que realizaram o Enade (2014), em sua maioria (91,3%), responderem que receberam, durante o seu percurso formativo no Curso de Pedagogia, fundamentação teórica suficiente para compreensão da escola e exercício da docência:

Quadro 17 - Distribuição por fundamentação teórica oferecida no curso de Licenciatura ter sido suficiente para compreensão sobre a educação escolar e preparação para o exercício da docência, dos estudantes (% do total), segundo sexo - ENADE/2014 – Pedagogia (Licenciatura).

Fundamentação teórica suficiente na Licenciatura para compreensão escolar e exercício da docência	Sexo do Inscrito		
	Total	Masculino	Feminino
Sim, completamente.	44,5%	2,9%	41,6%
Sim, em grande parte.	46,8%	2,8%	44,0%
Apenas em algumas disciplinas/situações.	7,7%	0,5%	7,3%
Não.	0,9%	0,1%	0,8%
Total	**100,0%**	**6,3%**	**93,7%**

Fonte: MEC/INEP/DAES - ENADE/2014

Fonte: MEC/INEP/DAES – Relatório de Área Enade (2014), p. 141.

Tal constatação pode levar a crer que os estudantes dos Cursos de Pedagogia do Brasil acreditam nas formações que recebem ou são levados a crer que devem avaliar positivamente o seu curso, mas não têm condições de avaliar a qualidade da formação recebida porque, se não têm condições objetivas de responder a uma questão que articule tais conhecimentos e habilidades, como a articulação teoria-prática, desconhecem qual o grau de fundamentação teórica necessária para a resolução dessas questões.

Em termos de avaliação da qualidade essa situação é prejudicial, uma vez que cria uma situação de acriticidade no Curso, simulando uma situação imaginária de segurança de aprendizagem, isto é, "conteúdo dado, conteúdo aprendido."

Diante do exposto, duas considerações se apresentam nessa análise:

a) O Enade se torna fundamental porque, ao avaliar a capacidade dos estudantes e demonstrar sua inaptidão para a resolução de questões elementares à profissão do Licenciado em Pedagogia, contribui para a melhoria da qualidade dos cursos fazendo com que as instituições repensem sua prática - conceitos baixos induziriam a instituição e o curso encontrarem estratégias de melhoria;
b) Antes de responder aos questionários do Enade, os estudantes são orientados pelas Instituições de Educação Superior a não "falarem mal dos seus cursos." Assim, no questionário, os estudantes respondem que o curso é bom e que a formação recebida é adequada, mas sabem que na realidade não é;

O que se pode observar disso é que há grande chance de ocorrer determinada modelagem no Enade por conta da natureza normativa da avaliação, isto é, o conjunto de normas do Sinaes

induz as instituições a assumirem estratégias ou "manobras" para elevação das notas a serem obtidas, como o fato de orientar os alunos a responderem positivamente ao questionário e a "treinar" os estudantes com questões "nos moldes do Enade" às vésperas do exame, entre outras, como a de oferecimento de valorosos prêmios aos melhores colocados - o que se pode observar nos sítios eletrônicos de muitas instituições em tempos de Enade.

> [...] FRAUDE DA UNINOVE E UNIP PARA OBTER BOA NOTA NO ENADE
> Desempenho no Enade pode melhorar a reputação da instituição e garante a adesão de um grande número de estudantes por meio do ProUni e Fies
> Por **Ana Paula Lourenço, Ana Prado e Guilherme Eler**
> [...]
> As manobras
> Um conjunto de vídeos, áudios e e-mails mostrou como funcionava o esquema de fraudes nas duas universidades. As manobras envolviam, basicamente, impedir a participação na prova de estudantes considerados "fracos", para evitar, assim, que prejudicassem a média final da instituição. Isso era feito principalmente de três formas: forçando a reprovação desses alunos ou deixando de oferecer certas disciplinas em determinados semestres, para impedir que conseguissem o número mínimo de créditos exigidos para fazer o exame (e não pudessem, assim, ser enquadrados como "concluintes"); ou apressando a sua formação, mesmo que tivessem disciplinas pendentes. Além de forçar o aluno a demorar mais tempo para se formar, essas práticas podiam incorrer na perda de bolsas de estudo e de estágios pelos estudantes. Além disso, a Uninove ainda editava as respostas dadas pelos alunos no Questionário do Estudante, que traz perguntas referentes à qualidade das instalações, do curso e do ensino na instituição. À reportagem da revista, as duas universidades negaram qualquer irregularidade. O MEC afirmou que pretende investigar o assunto. [...]. (LOURENÇO, Ana Paula; PRADO, Ana; ELER, Guilherme. Veja revela fraude da Uninove e Unip para obter nota no Enade, 26 out. 2016. Disponível em: <http://guiadoestudante.abril.com.br/universidades/veja-revela-

> fraude-da-uninove-e-unip-para-obter-boa-nota-no-enade/>.Acesso em: 26 out. 2016.

E foi por conta do "número crescente de denúncias de irregularidades envolvendo a aplicação do Enade" que, em 12 de dezembro de 2016, foi publicada, pelo MEC, a Portaria nº 1.442, de 9 de dezembro de 2016 que "disciplina os procedimentos para apuração de denúncias de irregularidades praticadas pelas Instituições de Educação Superior – IES, no Enade" (BRASIL, 2016):

> São consideradas irregularidades cometidas pelas Instituições de Educação Superior - IES no Enade, passíveis de aplicação de penalidades, quaisquer condutas que configurem descumprimento do disposto no art. 5o da Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004, ou extrapolem o disposto nos arts. 33-G, 33-H e 33-I da Portaria Normativa MEC no 40, de 12 de dezembro de 2007, [...] em especial aquelas que possam acarretar: I - não inscrição dos estudantes habilitados a participar do Enade nos prazos estipulados; **II - manipulação da inscrição dos estudantes, de forma a alterar artificialmente os resultados do Enade**; **III - interferência na autonomia do estudante no preenchimento do questionário pessoal, de forma a alterar artificialmente os resultados dos indicadores de qualidade das instituições e dos cursos;** e IV - divulgação da identificação nominal do resultado individual obtido pelo estudante. § 1º **Não se considera irregularidade o estímulo ao estudante, na forma de bolsa de estudos ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, na graduação ou na pós-graduação.** § 2º A participação do estudante em eventual programa de estímulo a que se refere o § 1º deste artigo será efetivada mediante o preenchimento de termo de disponibilização voluntária do resultado ou instrumento equivalente (BRASIL, 2016) (*grifos meus*)

Observe-se que não se considera irregularidade "alguma outra forma de distinção" o que legitima a prática corrente em muitas Instituições privadas no sentido de premiar os estudantes

que se submetem ao Enade. Da forma como está, esta Portaria em pouco ou quase nada contribui para a qualidade, apenas legitima parte do que vem sendo praticado pelas Instituições para obtenção boas notas no Enade.

As análises do Relatório de Área expressam, também, de forma reiterada, a preocupação na formação do profissional em Pedagogia no sentido de que "a formação destes profissionais demanda maiores cuidados" (BRASIL, Inep, 2015, p.81) alertando que é necessário "que os cursos promovam uma maior reflexão sobre a função do pedagogo" (p.81), pois é "preocupante constatar que prevalece entre os estudantes dos cursos de Pedagogia a noção de que basta propor atividades de desenvolvimento do conteúdo, sem que sejam necessários o planejamento, precedido de diagnóstico, e a avaliação, para que o processo de ensino-aprendizagem ocorra de forma satisfatória" (p.81).

No que diz respeito ao indicador 3 - *Articulação do ensino com a pesquisa, assumindo a dúvida como princípio básico de ensinar e aprender* - o mesmo não se faz presente no Instrumento de Avaliação *in loco*, tampouco os meios e formas de articulação entre os mesmos. No entanto, é provável que essa articulação seja avaliada no item 1.2 (p.3) "Políticas institucionais no âmbito de Curso", por meio da observação do seguinte critério: "Quando as políticas institucionais de ensino, de extensão e de pesquisa (esta última, quando for o caso) constantes no PDI estão previstas/implantadas [...], no âmbito do curso.

Diante do exposto, embora as Diretrizes Curriculares Nacionais em Pedagogia exijam a relação entre ensino e pesquisa nos currículos dos Cursos de Pedagogia, percebe-se a fragilidade do Instrumento de Avaliação (*in loco*) nesse quesito porque o mesmo não requer uma avaliação dessa exigência. No mesmo sentido, o Relatório de Área do Curso de Pedagogia (2014) também não põe luz nessa questão. Assim, o julgamento da articulação ensino-pesquisa como indicativo de qualidade - se houver - ficará a critério apenas da Comissão Avaliadora *in loco*, que deverá utilizar

- se fizer essa análise - os elementos constantes no PDI para julgar. E se o PDI não tratar do assunto? E se o avaliador utilizar apenas seus referenciais de pesquisa? E se o avaliador não tiver referenciais de pesquisa e, se os tiver, forem equivocados?

Então, embora existam instituições que, em função da legislação, não precisem ter compromisso com a pesquisa, a exemplo das Faculdades, é importante que os cursos de Pedagogia - assim como qualquer outro curso-, compreendam a *dúvida como princípio básico de ensinar e aprender,* como retrata o indicador 3.

Cursos de Pedagogia desenvolvidos apenas por meio de aulas expositivas, com resolução mecânica de questões não problematizadoras e sem o estímulo provocado pelo exercício da pergunta e pela prática da pesquisa e da iniciação científica,[19] muito provavelmente perderão na qualidade do currículo porque, ao não conceder a chance de problematizar, o estudante deixa de ensaiar o ato de criticar e de refletir. Sem essa importante ferramenta, não há como se construir um caminho para a qualidade emancipadora, negando-se à sociedade um bom professor, capaz de promover a educação com sentido social, na perspectiva de bem público, porque este professor não aprendeu a pensar e, se não aprendeu a pensar, não saberá ensinar. Daí a importância em se formar bons professores! Estes encerram, em seus processos formativos, muito mais que uma licença para ministrar aulas – encerram, sim, o papel constitucional do Estado no seu compromisso com crianças e adolescentes em oferecer uma educação pública, gratuita e de qualidade, na perspectiva do Direito Público Subjetivo, como aduz a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e enfatizei no Capítulo 3 deste trabalho.

No que diz respeito ao indicador 4 - *Oferta de atividades curriculares optativas que ampliem a base cultural da formação*-, o Instrumento de Avaliação *in loco* traz expressa a legislação que

[19] Conforme o Instrumento de Avaliação [reservadas outras definições], "a iniciação científica é uma modalidade de pesquisa acadêmica desenvolvida por alunos de graduação nas instituições de ensino superior em diversas áreas do conhecimento" (BRASIL, Inep, 2012, p.30).

deverá ser atendida nessa perspectiva, como a inclusão de História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena nas atividades curriculares do Curso de Pedagogia. A inclusão dessa temática ocorre por força das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena (Lei nº 11.645 de 10 de maço de 2008 e Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de junho de 2004). O mesmo ocorre com Libras, que é obrigatória por força do Decreto nº 5.626/2005 e as Políticas de Educação Ambiental, obrigatórias por força da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999 e Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002.

Nesse aspecto, é interessante se perceber que, enquanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional remete a competência para as instituições organizarem os currículos dos seus Cursos, o Instrumento de Avaliação (*in loco*) traz, de forma expressa, o contrário, uma vez que exige a necessidade da inclusão desses temas em (ou como) disciplinas. Como já salientei anteriormente, é livre a organização curricular de cursos - por disciplinas, áreas, ciclos, entre outras -, respeitadas a legislação vigente, em especial, as Diretrizes Curriculares Nacionais. Ocorre que, no Brasil, uma forte tradição curricular tem gerado currículos inteiros por disciplinas. Essa tradição facilita o fluxo de estudantes entre instituições, bem como a operacionalização administrativa dos Cursos. Muitas instituições privadas cobram as mensalidades dos cursos por disciplina. Assim, cada disciplina tem um valor, cujo custo é calculado levando-se em conta as horas de aulas pagas ao docente, os gastos com infraestrutura e demais despesas, além do lucro da mantenedora. Do ponto de vista financeiro, então, fica muito mais fácil e controlável, se bem que os procedimentos administrativos hoje em curso na maioria das mantenedoras de instituições privadas são suficientemente elaborados para o cálculo de custos a partir de outros arranjos curriculares.

Diante disso e dessas exigências previstas no Instrumento de Avaliação *in loco*, muitas instituições, em especial as Faculdades,

que concentram o maior número dos Cursos de Pedagogia do Brasil, não se dispõem a inovar por fragilidade intelectual ou por temer diligência do MEC; oferecem as atividades curriculares sob a forma de disciplinas, seguindo a tradição historicamente imposta. É importante salientar que, conforme a legislação vigente, caso não atendidas essas determinações, que constam nos "Requisitos Legais e Normativos" do Instrumento de Avaliação *in loco*, no caso de renovação de reconhecimento de Curso, mesmo tendo obtido nota suficiente (3), o Curso deverá passar por nova verificação *in loco*. Por sua vez, se todos os requisitos forem atendidos e obtiver nota suficiente, o Curso será dispensado de avaliação *in loco* para efeitos de renovação de reconhecimento. Assim, torna-se evidente que o Instrumento de Avaliação *in loco* induz as instituições a cumprirem o requisito de oferecer essas atividades curriculares optativas na forma de disciplina como mero requisito formal. Assim, estarão protegidas de uma diligência do MEC e evitarão maiores problemas. Esse fato retrata a ênfase dada à regulação, desconsiderando os cuidados com a qualidade que deve ser dada ao tema.

Ainda, em relação ao indicador 4, o Relatório de Área do Enade do Curso de Pedagogia (2014) não traz análises nessa perspectiva, mas em relação à base cultural de formação, também objeto desse indicador, a maioria dos Coordenadores dos Cursos avaliados – sendo estes 437 - (Inep, 2015, p.311) responderam que a instituição promove com regularidade atividades de cultura, de lazer e de interação social. Não há, no Relatório, análise da qualidade dessas ações, apenas o quantitativo delas. Deve-se salientar que a revogada Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002, exigia, em seu artigo 2º e inciso III, que a organização curricular dos cursos de licenciatura contemplasse o exercício de atividades de enriquecimento cultural que, felizmente, foi absorvida pela recente Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015 (artigo 2º, §2º, II). Nesse sentido, o Relatório de Área do Enade do Curso de Pedagogia (2014, p. 378-383) traz a abordagem da base

cultural de formação do estudante, de forma dispersa, em várias questões - Questões Discursivas 4, 5 e Questões Objetivas 15, 17, 20, 22, 24, 28 e 35-, mas não há um estudo específico e analítico sobre o tema – o qual, provavelmente, exige uma pesquisa com metodologia específica para o aprofundamento desse indicador. No entanto, pode-se dizer que, em relação ao exame da qualidade, a base cultural na formação do estudante é fundamental porque o coloca diante de experiências necessárias para a compreensão dos estudantes da educação básica, das comunidades e da própria escola e, mais que isso, contribui para a compreensão dos direitos e deveres do cidadão, do bem comum e da democracia, como discorri no Capítulo 1 deste trabalho. Analisei também estes aspectos no indicador 5, seguinte.

No que diz respeito ao indicador 5 - *Construção da identidade sociocultural do educando, dos direitos e deveres do cidadão, do respeito ao bem comum e à democracia*-, é notória a sua exigência na legislação educacional definidora do Currículo de Pedagogia no Brasil. É bom lembrar que esses elementos estão presentes na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como princípios e fins da educação nacional e, portanto, devem guiar a formulação e implantação dos exames nacionais, a exemplo do Enade, bem como a formulação do Instrumento de Avaliação *in loco* porque este tem por base as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia. Nesse aspecto, o Instrumento de Avaliação *in loco*, por adotar como princípios tais temáticas – indicadores-, orienta os Critérios de Análise nessa direção, o que torna sua análise dificultosa, complexa e exaustiva, demandando um estudo específico, com metodologia própria, o que não é conveniente neste trabalho em função dos objetivos do mesmo. Em contrapartida, o Relatório de Área do Enade do Curso de Pedagogia (2014) contribui muito para estas análises quando, por exemplo, discute a capacidade de posicionamento dos estudantes concluintes de Pedagogia diante de temas como *direitos e deveres do cidadão, respeito ao bem comum e democracia,* elementos orientadores da

qualidade social da educação superior brasileira, por força de lei, conforme estudado nos Capítulos 1 e 2.

Consta no Relatório de Área do Enade dos Cursos de Pedagogia (2014) a análise de duas questões dissertativas que abordaram duas temáticas ligadas a esse indicador: a democracia e a cidadania - questões 2 e 4 – respectivamente. Em relação à percepção da democracia, a questão de nº 2 apresentou um texto com o tema da violência, que revelava a prisão de três jovens por conta da agressão a outro jovem, menor de idade, guardador de carros. "O enunciado solicitava, então, que o estudante desenvolvesse um texto dissertativo composto de duas partes: análise de duas causas do tipo de violência descrito no texto e apresentação de dois fatores que contribuiriam para evitar a agressão relatada" (BRASIL, Inep, 2015, p. 62). O texto do enunciado da questão era claro, de forma a permitir a compreensão de que a matéria do jornal abordava um conflito urbano em que se envolveram jovens de baixa renda em disputa por um espaço de trabalho informal. Trata-se de uma questão de baixa complexidade por abordar um tema discutido amplamente, inclusive pela mídia e no ambiente universitário. No entanto, as análises contidas no Relatório de Área do Enade do Curso de Pedagogia (2014) revelam um posicionamento dos estudantes bastante angustiante, contrário aos princípios e fins da educação nacional brasileira: "[...] teses repressivas não conformadas com o texto constitucional [...]" (p.63) e "[...] inúmeras respostas apresentaram visões de intolerância quanto aos menores infratores, postulando a diminuição da idade para efeitos de criminalização, bem como defendendo a majoração de penas, o que revela uma [...] cisão social, de certa forma estimulada pelo tipo de divulgação da mídia" (p.64). E, conclui, ainda, o Relatório de Área, culpabilizando a formação dos estudantes no que diz respeito à formação humanista, ética e democrática:

> A existência de inúmeras respostas pugnando pela maior repressão estatal e pelo aumento das penas, acrescido da busca pela diminuição da idade penal, **revela que muitos estudantes não foram atingidos por uma formação superior que se exige humanista, ética e comprometida socialmente**, que busque os fundamentos para resolver o problema da violência por meio de **práticas democráticas e de inclusão social**. As respostas desse tipo também revelaram um **alto grau de intolerância** para com os moradores de rua, associando-os muitas vezes ao tráfico de drogas, à exploração indevida do espaço público, bem como a crimes como extorsão dos motoristas quando pedem dinheiro para guardar os veículos (BRASIL, Inep, 2015, p. 64).

Paralelamente, em relação à questão Dissertativa nº 4 (p.83), a mesma solicitava que o estudante redigisse um texto sobre o tema "a escola cidadã e a construção da cidadania," assunto bastante comum e presente nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia. Havia dois enunciados que deveriam ser levados em consideração pelos estudantes em suas respostas. Um deles tratava da "comunidade escolar" e, o outro, dos "movimentos sociais". Ainda, a questão continha a orientação de que a escrita do texto deveria ocorrer por meio de três itens, que sinalizavam conceitos e relações: "conceito de escola cidadã (item 'a'); relação da escola cidadã com a construção da cidadania (item 'b'); e diálogo estabelecido entre escola, comunidade e movimentos sociais (item 'c')" (BRASIL, Inep, 2015, p.83). O texto do enunciado dessa questão era claro e tinha por função contribuir para a formulação da resposta. O Relatório de Área considerou essa questão como difícil, "por exigir desenvoltura no campo conceitual, enfatizada, sobretudo, em disciplinas como 'sociologia da educação', 'políticas educacionais' e 'filosofia da educação' " (p.83).

As conclusões e análises presentes no Relatório de Área revelam que os estudantes concluintes do Curso de Pedagogia (Enade – 2014) responderam a essa questão com "percepções eivadas de preconceitos calcados no senso comum" a partir da revelação de um "quadro de incompreensões, do qual se destaca

uma percepção vaga do conceito de cidadania [...] com predomínio de respostas que denotavam não somente conhecimento superficial da temática, mas, também, uma "antropomorfização"[20] de conceitos e categorias analíticas" (BRASIL, Inep, p.83-84).

Novamente, o Relatório de Área culpabiliza a formação universitária desses estudantes, sinalizando que "[...] tal constatação indica que a formação universitária para a maioria não enfatizou suficientemente, o estímulo ao pensamento crítico, baseado na pesquisa e na reflexão" (BRASIL, Inep, p.83).

Estas constatações incidem diretamente na percepção de qualidade dos Cursos de Pedagogia do Brasil, em especial, no conceito de qualidade emancipatória, que está diretamente ligada ao pensamento crítico, baseado na pesquisa e na reflexão, como venho discutindo desde o Capítulo 1 deste trabalho.

Nesse aspecto, as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia, em especial o artigo 2º, §2º, II determinam que o Curso de Pedagogia busque a investigação e reflexão crítica de modo a proporcionar a "aplicação ao campo da educação, de contribuições, [...] de conhecimentos como o filosófico, o histórico, o antropológico, o ambiental-ecológico, o psicológico, o linguístico, o sociológico, o político, o econômico, o cultural" (BRASIL, 2006. Resolução CNE/CP 1/2006, artigo 2º, §2º, II), bem como [...] "o conhecimento da escola como organização complexa que tem a função de promover a educação para e na cidadania" (artigo 3º). Com esses desígnios, as Diretrizes Curriculares Nacionais posicionam-se em favor da qualidade social e, no exercício de seu compromisso, o Sinaes, por meio do Enade, buscou mensurar essa qualidade, principalmente por meio das duas questões dissertativas descritas.

Nesse aspecto, em que pesem as ressalvas por mim tecidas em vários aspectos acerca do Enade, a análise dessas questões se

[20] "Por exemplo, conceitos como cidadania ou movimentos sociais foram, muitas vezes, tratados como se fossem entes vivos e não construções abstratas, voltadas para a compreensão da realidade social em geral e, particularmente, do universo escolar" (BRASIL, Inep, p.84).

tornou salutar para compreender a qualidade dos Cursos de Pedagogia brasileiros, em especial, em relação ao indicador descrito como *direitos e deveres do cidadão, respeito ao bem comum e democracia.* Quero, com isso, dizer que os estudantes de Pedagogia brasileiros, de uma forma geral e ampla, desconhecem os preceitos mais básicos da escola e de sua profissão, previstos desde 1988 na Carta Constitucional brasileira. Ao desconhecer os princípios mobilizadores em que se inserem a escola e o profissional Licenciado em Pedagogia, ensinar crianças e adolescentes torna-se uma tarefa árida, desgostosa e angustiante. Assim, o docente, nessas condições, isto é, sem a assunção desses princípios constitucionais-educativos, coloca-se na posição de "linha de produção" e não raro, equivoca-se no processo de ensino-aprendizagem desenvolvido, criando em sua sala de aula um processo repetitivo de conteúdos sem contexto, valores ou inseridos em espaços vividos pelos estudantes.

No caso retratado pela questão Dissertativa nº 2 - violência urbana - ao se posicionarem sem a reflexão devida, os estudantes de Pedagogia revelam que não foram atingidos por "uma formação superior [...] comprometida socialmente, que busque os fundamentos para resolver o problema [...] por meio de práticas democráticas e de inclusão social, revelando um "alto grau de intolerância" (BRASIL, Inep, 2015, p. 64); e isso é indicativo de que, nessa perspectiva, a qualidade social necessária está viva apenas no interior das Diretrizes Curriculares, revelando-se inerte e ausente nos Cursos de Pedagogia e nos estudantes concluintes.

Em relação ao indicador 6 - *A realidade concreta dos sujeitos que dão vida ao currículo e às instituições de educação básica [...] os* ***projetos de formação*** *devem ser* ***contextualizados****, atentos às crianças e adolescentes, jovens e adultos* -,[21] o Instrumento de

[21] Relativos à sua organização e gestão, os projetos de formação, contextualizados no espaço e no tempo e atentos às características das crianças, adolescentes, jovens e adultos que justificam e instituem a vida da/e na escola, bem a reflexão sobre as relações entre a vida, o conhecimento, a cultura, o profissional do magistério, o estudante e a instituição.

Avaliação *in loco* determina que esse indicador deva ser avaliado a partir da análise do Projeto Pedagógico, como se percebe nos itens 1.1 e 1.3 (p.3) do referido Instrumento, quando a Comissão *in loco*, deve analisar o "contexto educacional" em relação ao PPC – o Projeto Pedagógico de Curso.

O Instrumento de Avaliação *in loco* não traz um roteiro específico de análise desse indicador, mas se levada em consideração a necessidade legal do estabelecimento do cotejo entre o Instrumento de Avaliação *in loco* e as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia, os projetos de formação podem ser avaliados pelas Comissões *in loco* de uma forma geral, *nesse Indicador*, a partir do Quadro 15, por mim proposto, elaborado com base no Parecer CNE/CP nº 2/2015 e DCNs do Curso de Pedagogia.

Quadro 18 - Proposta de Indicadores e Critérios de Análise (com justificativa) para avaliação do contexto dos projetos de formação de docentes.

Indicador	Critério de Análise	Justificativa
	Considerar a contextualização do PPC no espaço e no tempo.	A contextualização do PPC de um Curso de Pedagogia no espaço e tempo relaciona-se às implicações promovidas pelos novos horizontes "à dinâmica formativa dos profissionais do magistério da educação básica, pois a garantia do direito à educação a grupos e sujeitos historicamente marginalizados exige transformação na forma como as instituições de educação básica e superior estruturam seus espaços e tempos, suas regras e normas, incorporam novos materiais e recursos pedagógicos" (BRASIL, Parecer CNE/CP nº 2/2015).
	Considerar a atenção do PPC às características das crianças, adolescentes, jovens e adultos como protagonistas da vida	A formação docente é objeto central do PPC de um Curso de Pedagogia e isso implica no compromisso público de Estado, buscando assegurar o direito das crianças, jovens e adultos à educação de qualidade. Não há como assegurar os direitos desse público sem

Contextualização do PPC	da/na escola.	considerar as caraterísticas dos mesmos porque sem conhecê-las, não saberemos suas necessidades e especificidades.
	Considerar a atenção do PPC à reflexão sobre as relações entre a vida, o conhecimento, a cultura.	A justificativa deste critério encontra-se no interior do conceito de Educação proferido pela LDB (1996) quando a mesma coloca que: "Por educação entendem-se os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino, pesquisa e extensão, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas relações criativas entre natureza e cultura." Em outros termos, sem vida, conhecimento e cultura não há como se falar em educação e, sendo a educação de qualidade o centro de um PPC, este deverá considerar estes elementos de forma veemente.
	Considerar a atenção do PPC em relação ao profissional do magistério, o estudante e a Instituição.	A justificativa a este Critério ocorre em função da compreensão de que "os profissionais do magistério da educação básica compreendem aqueles que exercem atividades de docência e demais atividades pedagógicas, incluindo a gestão educacional dos sistemas de ensino e das unidades escolares de educação básica, nas diversas etapas e modalidades de educação (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e técnica de nível médio, educação escolar indígena, educação do campo, educação escolar quilombola e educação a distância), e possuem a formação mínima exigida pela legislação federal das Diretrizes e Bases da Educação Nacional" (BRASIL, Parecer CNE/CP nº 2/2015) Diante do exposto, como protagonista fundamental do processo de ensinar e aprender, o mesmo não pode ser desconsiderado no processo de contextualização do PPC. Da mesma forma o estudante, que é o protagonista central desse processo e a Instituição, espaço em que ocorre as principais atividades desse processo.

Fontes: Parecer CNE/CP nº 2/2015 e Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia, 2016.

Outro elemento bastante convincente da necessidade de o Instrumento de Avaliação *in loco* estabelecer critérios mais claros e factíveis para a avaliação da *contextualização dos projetos*

formativos que se materializam nos Cursos de Pedagogia, principalmente por meio dos seus PPCs, está no fato de que

> [...] a **educação contextualizada** se efetiva, de modo sistemático e sustentável, nas instituições educativas, por meio de processos pedagógicos entre os profissionais e estudantes articulados nas áreas de conhecimento específico e/ou interdisciplinar e pedagógico, nas políticas, na gestão, nos fundamentos e nas teorias sociais e pedagógicas para a formação ampla e cidadã e para o aprendizado nos diferentes níveis, etapas e modalidades de educação básica (BRASIL, Parecer CNE/CP nº 2/2015).

De outro modo, o Relatório de Área traz significativas análises relativas à *contextualização dos projetos formativos* e enfatiza que as Diretrizes da Prova do Enade (2014) levaram em consideração o pressuposto nas DCN, demonstrando uma maior articulação entre a prova do Enade e as DCN do que o Instrumento de Avaliação *in loco* e as DCN:

> A prova do ENADE/2014, no **Componente Específico da Área de Pedagogia**, parte do pressuposto de que o Pedagogo exerce funções de magistério nos seguintes espaços:
> I - na docência da Educação Infantil, dos anos iniciais do Ensino Fundamental, Regular e de Jovens e Adultos, dos cursos de Ensino Médio, na modalidade normal, e em cursos de Formação Profissional na área de serviços e apoio escolar;
> II - no planejamento, organização, avaliação e gestão nos sistemas de ensino, **em escolas e outros espaços educativos**; [...]
> Parágrafo único - A atuação do Pedagogo pressupõe postura profissional ética; compreensão **do contexto** sociocultural, político, econômico e educacional; compromisso social para a construção de uma sociedade includente, equânime [...] (*grifos meus*).

E, ainda:

> A prova do ENADE/2014, no **Componente de Conhecimento Específico** da **Área de Pedagogia**, avaliou se o estudante

> desenvolveu, no processo de formação, as seguintes competências e habilidades: [...]
> III - considerar nas práticas educativas os conhecimentos relativos aos processos de desenvolvimento **e aprendizagem de crianças, jovens e adultos**, contemplando as dimensões física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biossocial; [...]
> IV - compreender as abordagens do conhecimento pedagógico e conteúdos que fundamentam o processo educativo **na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental; [...]**
> VII - **conhecer a realidade dos diferentes espaços** de atuação do Pedagogo e suas relações com a sociedade, de modo a propor intervenções educativas fundamentadas em conhecimentos filosóficos, sociais, psicológicos, históricos, econômicos, políticos, artísticos e culturais; [...]
> X - promover, planejar e desenvolver ações visando à gestão **democrática nos espaços** e sistemas escolares e não-escolares; [...]
> XIII - compreender as relações entre educação e trabalho, a diversidade cultural, a cidadania, entre outras problemáticas da sociedade contemporânea; (*grifos meus*).

O Relatório de Área ainda destaca que várias foram as questões - Discursivas e Objetivas - preocupadas em avaliar o Indicador relativo à *contextualização dos projetos de formação,* estando presente em praticamente todas as questões do Enade (2014).

No entanto, embora tenha havido, no contexto do Enade (2014), uma grande preocupação com a *contextualização dos projetos de formação*, o Relatório do Enade do Curso de Pedagogia (2014) identifica que há graves lacunas conceituais nos estudantes que implicariam em conhecimento contextualizado dos espaços e sujeitos do processo, como as crianças, jovens e adolescentes, bem como em relação à função do professor e à da escola como espaço de aprendizagem. Assim,

> conclui-se que os futuros profissionais da área da Educação têm recebido uma formação muito aquém da necessária para atuar no

> magistério, tanto da Educação Infantil quanto dos primeiros anos do Ensino Fundamental, momentos cruciais na escolarização de todo indivíduo (BRASIL, Inep, 2015, p.86).

Como apresentei anteriormente, nas análises da questão dissertativa nº 5 da prova do Enade do Curso de Pedagogia (2014), grande parte dos estudantes concluintes não soube fazer a distinção entre espaços não escolares de espaços extraclasses. "Muitos apenas indicaram espaços não escolares, muitas vezes evidenciando a incapacidade de distinguirem espaços não escolares de espaços extraclasses" (p.89).

De outra parte, é no mínimo curioso – se não impróprio - o comentário do Relatório de que os estudantes também não souberam diferenciar professor de Pedagogo, pois o Curso de Pedagogia, em sua configuração atual, não comporta mais a titulação de Bacharel – o Pedagogo-; é tão somente um curso de Licenciatura, ou seja, que visa precipuamente a formação de professores para a Educação Infantil e os Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Note-se: "[..] observamos que um expressivo número de formandos em Pedagogia chegou ao final do curso não diferenciando o pedagogo e o professor" (p.90).

De qualquer forma, novamente, o Relatório de Área culpabiliza os Cursos de Pedagogia em funcionamento no Brasil, quando afirma que "[...] pelas respostas dos examinados, [...] foram poucos aqueles que chegaram a trabalhar e/ou estagiar em espaços não escolares de atuação do pedagogo" (p.90) e "[...] Muitos examinados demonstraram desconhecer o trabalho do pedagogo em espaços não escolares. Foi perceptível que a causa da falta de respostas a muitos aspectos abarcados na referida questão deveu-se ao desconhecimento real sobre tema" e conclui: "[...] Tal fato pode estar relacionado aos currículos de muitos cursos de Pedagogia, que não incluem – ou incluem de maneira restrita – conteúdo disciplinar sobre espaços não escolares em seus programas" (p.90).

Essas análises contribuem para a compreensão de que os concluintes dos Cursos de Pedagogia no Brasil, de uma forma geral, não sabem, de forma precisa, qual é o papel do Licenciado em Pedagogia em diferentes espaços para além da sala de aula porque, se compreendem como sinônimos os termos professor[22] e pedagogo, têm desconhecimento profundo sobre a profissão que irão exercer e onde[23] irão atuar. Esse desconhecimento tem correspondência direta na qualidade na medida em que, se não se sabe nem o que se é enquanto profissional e se desconhece onde se pode atuar, como é que se pode saber como ensinar? E se não se sabe ensinar, como saber ser professor?

Em relação ao indicador 7 - *Integração com as redes públicas de ensino* -, levando-se em consideração que o Estado é responsável pela oferta da educação básica, pública e gratuita em estabelecimentos oficiais assim como tendo em vista que esta se constitui em um dos principais espaços de atuação do Licenciado em Pedagogia, que deve conhecer sua estrutura e funcionamento com profundidade, é evidente que este indicativo se torna fundamental para a manutenção da qualidade de um Curso de Pedagogia. No entanto, de certa forma, a análise deste indicativo foi realizada no indicador 6, mesmo que de modo não tão direto, posto que o mesmo fornece elementos para a *contextualização do projeto formativo*, que deve estar integrado à escola, em especial à escola pública, como salientado na LDB, na legislação e nas

[22] Compreende-se a docência como "ação educativa e processo pedagógico metódico e intencional, construído em relações sociais, étnico-raciais e produtivas, as quais influenciam conceitos, princípios e objetivos da Pedagogia, desenvolvendo-se na articulação entre conhecimentos científicos e culturais, valores éticos e estéticos inerentes a processos de aprendizagem, de socialização e de construção do conhecimento, no âmbito do diálogo entre diferentes visões de mundo" (BRASIL, 2006).

[23] Nos termos do artigo 4º das Diretrizes Curriculares Nacionais "o Curso de Licenciatura em Pedagogia destina-se à formação de professores para exercer funções de magistério na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos

pedagógicos" (BRASIL, 2006).

Diretrizes em vigor. Por sua vez, no entanto, não é demasiado acrescentar que o Instrumento de Avaliação *in loco* traz como indicativo de qualidade dos Cursos de Pedagogia e demais licenciaturas, a existência da integração com as redes públicas de ensino, com o seguinte Critério de Análise: "Quando as ações ou convênios que promovam integração com as escolas da educação básica das redes públicas de ensino estão previstos/implantados com abrangência e consolidação [...]."

Diante do exposto, portanto, passo à análise do indicador 7 - *Educação em e para os direitos humanos como um direito fundamental constituindo uma parte do direito à educação e, também, uma mediação para efetivar o conjunto dos direitos humanos reconhecidos pelo Estado.*

Em relação à análise deste indicador, o Instrumento de Avaliação *in loco* não fornece elementos concretos para a análise da qualidade dessa temática porque a mesma não é citada no Instrumento. Pode-se, contudo, considerá-la como embutida no interior do Projeto Pedagógico de Curso ou na sua contextualização ou, ainda, em conteúdos de ementas e atividades, que abordem tal assunto, sob pena de se desvincular do contexto das políticas nacionais de formação de professores em curso no Brasil e do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, aprovado em 2006.

A partir desse Plano, a educação em direitos humanos

> [...] é compreendida como um processo sistemático multidimensional que orienta a formação do sujeito de direitos, articulando as seguintes dimensões: apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre direitos humanos e a sua relação com os contextos internacional, nacional e local; b) afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressem a cultura dos direitos humanos em todos os espaços da sociedade; c) formação de uma consciência cidadã capaz de se fazer presente em níveis cognitivo, social, ético e político; d) desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizador; e)

> fortalecimento de práticas individuais e sociais que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, da proteção e da defesa dos direitos humanos, bem como da reparação das violações (BRASIL, 2015, p.9).

Nesse sentido, é importante salientar que o reconhecimento das Políticas Nacionais em Direitos Humanos, que se integra ao conjunto das demais diretrizes em vigor - diversidade étnico-racial, sexual, de gênero e identidade, geracional, cultural e regional, além das diferenças cognitivas e físicas[24] - "não se limitam ao respeito e à tolerância nas relações interpessoais, mas, como parte do processo formativo, produz implicações no currículo, na prática pedagógica e na gestão da instituição educativa" (BRASIL, 2015, p.9).

Dito isso, não há elementos para que se possa afirmar que, em 2014, os Cursos de Pedagogia avaliados *in loco* tiveram avaliação da qualidade relativamente à temática Educação em Direitos Humanos, porque não é clara a sua inserção no Instrumento de Avaliação *in loco*. No entanto, o mesmo não se pode dizer em relação à prova do Enade (2014), na medida em que este tema se encontra presente em vários momentos, conforme descrito pelo Relatório de Área do Enade do Curso de Pedagogia (2014). Com efeito, o que se pode perceber no Relatório em relação ao conhecimento da temática "Direitos Humanos" por parte dos estudantes? A que qualidade esse (des)conhecimento remete?

Como apresentei anteriormente no indicador 5, quando tratei *dos direitos e deveres do cidadão*, a análise da questão Dissertativa nº 2 revelou que "inúmeras respostas apresentaram visões de intolerância [...]" (p.64) e, que a existência de respostas com "[...] teses repressivas não conformadas com o texto constitucional e amparados pelos direitos humanos, não foram consideradas" (p.63) o que revela que "muitos estudantes não foram atingidos por uma formação superior que se exige

[24] Brasil, 2015, p.9

humanista [...]" (p.64) e que respostas desse tipo "[...] revelaram um alto grau de intolerância [...]" o que implica na existência de uma "[...] (p.64) lacuna na discussão de temas importantes para a formação de profissionais de nível superior tais como: sociodiversidade, multiculturalismo e violência; tolerância/intolerância; inclusão/exclusão" (p.64).

Uma educação de qualidade compreendida como bem público e direito social exige a compreensão, a valorização e o respeito aos direitos humanos porque este é pressuposto da formação da consciência cidadã. Não há como se falar em educação de qualidade ou em qualidade social, muito menos em qualidade na formação de professores e de um Curso de Pedagogia, sem essa compreensão. Um Curso de Pedagogia com qualidade social deve ser capaz de gerar no indivíduo condições para sua emancipação cognitiva, que ocorre, principalmente, por meio da crítica e da reflexão amparadas pela consciência cidadã. Assim, como a consciência cidadã é pressuposto do Currículo de Qualidade Social, um estudante de um Curso de Pedagogia incapaz de se situar diante do contexto dos Direitos Humanos, também é incapaz de compreender muitas outras particularidades e especificidades dessa área, fundamentais para o exercício da profissão docente. Aliás, os Direitos Humanos contribuem, efetivamente, para o "repensar da educação básica e suas políticas" numa educação pautada na diversidade. "Ademais, convergem na compreensão da educação básica como direito universal, espaço de construção identitária dos sujeitos, respeitando e valorizando as diferenças, onde a liberdade e pluralidade tornam-se exigências do projeto formativo e educacional" (BRASIL, 2015, p.9).

No que diz respeito ao Indicador 9 - *Articulação entre a graduação e a pós-graduação como princípio pedagógico essencial ao exercício e aprimoramento do profissional do magistério e da prática educativa* - é importante salientar que esse aspecto da qualidade baseia-se em uma "iniciativa de articulação entre educação básica e superior, que pode ser encontrada no Plano

Nacional de Pós-Graduação (2011-2020) aprovado pela Capes" (BRASIL, 2015, p.9) e que, atualmente, uma importante referência a essa articulação encontra-se nos "considerandos" da Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, como apresentei no Capítulo 3:

> sinalizamos os seguintes *considerandos* como aportes e concepções fundamentais para a melhoria da formação inicial e continuada e suas dinâmicas formativas [...] a articulação entre graduação e pós-graduação e entre pesquisa e extensão como princípio pedagógico essencial ao exercício e aprimoramento do profissional do magistério e da prática educativa.

Nesse aspecto, ressalte-se que o Instrumento de Avaliação *in loco* faz apenas uma breve referência à pós-graduação, quando no item "Contextualização da IES" solicita que o avaliador descreva as áreas oferecidas pela Instituição no âmbito da graduação e da pós-graduação, mas essa referência serve apenas para situar o curso no contexto da instituição e não apresenta conceito (1 a 5), como os demais itens do Instrumento. O Relatório de Área do Enade do Curso de Pedagogia, por sua vez, também não apresenta considerações nesse sentido, embora o "Questionário do Estudante" pudesse ter tratado dessa questão, solicitando ao estudante se o seu Curso de Pedagogia ofereceu condições para a articulação entre graduação e pós-graduação. Diante do exposto, não foi possível tecer maiores considerações sobre este indicador.

Todavia, o Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016, em seu artigo 8º, III, trouxe a seguinte determinação:

> Art. 8º O **Planejamento Estratégico Nacional**, elaborado pelo Ministério da Educação e aprovado pelo Comitê Gestor Nacional, terá duração quadrienal e revisões anuais, ouvidos os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica, e deverá: [...] III - assegurar a oferta de vagas em cursos de formação continuada **integrados à pós-graduação** para professores da educação básica; e (BRASIL, 2016).

É bastante provável que minha análise em relação a esta articulação entre formação de professores e pós-graduação tenha sido prejudicada porque estudei a avaliação do Curso de Pedagogia no Brasil em 2014, quando ainda estava em vigor o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Este Decreto, embora fizesse referência à articulação entre a formação inicial e continuada (artigo 2º, X), não explicitava *qual* formação continuada. Com o novo Decreto, publicado em 2016, essa articulação é clara: "integrados à pós-graduação" (BRASIL, 2016). É possível, ou melhor, espero que em 2017, quando da realização do próximo Enade em Pedagogia, existam elementos para análise de modo mais factível.

Por fim, em relação às análises relativas à *Qualidade do Currículo* é importante que se perceba que o currículo, na atualidade, ultrapassou a mera condição instrumental e técnica, embora existam instituições e cursos que os construam nessa perspectiva; como disse antes, muitas vezes forçados pelo temor de uma diligência do MEC num processo avaliativo ou sequer, porque seus mentores não alcançam tal compreensão. Nessa perspectiva, o *Currículo de qualidade social*, como afirmado inicialmente, é direito de todos e deve ir além da mera transmissão inócua e desinteressada do conhecimento da sociedade. O currículo está

> implicado em relações de poder, transmite visões sociais particulares e interessadas, produz identidades individuais e sociais particulares. Ele também não é transcendente e atemporal. Possui uma história, vinculada a formas específicas e contingentes de organização da sociedade e da educação (BRASIL, 2013, p. 461).

Foi com base nessa compreensão de currículo - e sua qualidade - que teci as análises até este ponto. Parti da ideia de que todo o conhecimento organizado sob a forma de currículo deve ser problematizado. Quando apresentei, por exemplo, por que os currículos dos Cursos de Pedagogia no Brasil não dão conta de

proporcionar condições para que os estudantes articulem a teoria à prática, não apresentam condições para a compreensão do papel dos direitos humanos em sua formação e não conduzem os estudantes ao mais salutar, que é saber o que compreende uma Licenciatura em Pedagogia e quais inserções profissionais podem estar ao alcance de seus egressos, indaguei-me o porquê de tamanha ausência do exercício dessa problematização, tanto por parte das instituições, quanto por parte dos próprios estudantes.

Fui buscar em Arroyo (2011) algumas explicações para esse fenômeno: o currículo é uma arena política e um território de disputa e essa explicação me remete aos Capítulos anteriores (1,2 e 3), quando demonstrei a mercadorização da educação superior que está lá e aqui, como pano de fundo de um projeto que conseguimos ver, sentir e medir consequências que estão muito aquém do desejo de se produzir qualidade social no Brasil. Durante as análises realizadas nos indicadores desta categoria de qualidade, percebi que o Enade, enquanto instrumento do Sinaes, assume papel importante na produção de indicadores e sentidos não só para o Sinaes, mas para a sociedade. Para além da mera produção de conceitos e *rankings*, o Enade contribui para que a sociedade perceba o quão distante o Brasil está das diretrizes e das metas educacionais em curso, da garantia do direito público subjetivo (escola de qualidade) e de demais direitos, os quais devem ser materializados pelo Estado, pelas mãos e pelo trabalho de professores Licenciados em Pedagogia no Brasil. Formando professores com baixa qualidade – sem um padrão de qualidade – segue comprometida a formação da Nação. Não é à toa que, no Brasil, seja generalizada a noção de que a qualidade da educação básica está péssima, até mesmo quando se aponta um simples e limitado índice como o IDEB.

Há, no entanto, diante desse contexto, um alento:

> Mesmo que tenhamos uma política curricular centralizadora e diretiva repleta de intenções oficiais [e mercadológicas] de

> transmissão de determinada ideologia e cultura oficiais, na prática pedagógica, quando esse currículo se realiza na escola, essas intencionalidades podem ser transgredidas, alteradas, transformadas pelos sujeitos nas relações sociais (BRASIL, 2013, p.461).

Nesse sentido, torna-se fundamental reconhecer que a construção e implementação do currículo ocorre num contexto cultural, que lhe dá sentido próprio. Importa, assim, como o preceituado chega às instituições e é reinterpretado pelos seus sujeitos; importa não apenas *o que* se transmite, mas *o que se faz* com o que se transmite e o que fazem com o que se pretendeu transmitir. Evidentemente, isso se constitui num desafio para muito além do Sinaes.

4.2.2 Qualidade das Práticas Pedagógicas

A qualidade relacionada às Práticas Pedagógicas foi estudada a partir da análise de 7 (sete) indicadores de qualidade os quais, resumidamente, destaco: 1) Presença de práticas participativas dos estudantes; 2) Capacidade de autorregulação dos estudantes; 3) Utilização de linguagens tecnológicas na produção de pensamento dos estudantes; 4) Flexibilização dos tempos/lugares da formação; 5) Estímulo à produção científica (TCC); 6) Realização do Estágio Curricular Supervisionado ao longo do curso; 7) Práticas participativas que estimulem o senso crítico dos estudantes.

Tendo em vista que os indicadores 1 e 7 mantêm relação entre si - *Práticas participativas que estimulem a autonomia e o senso crítico e reflexivo* - analisei-os conjuntamente.

Em função das dimensões e dos objetivos deste trabalho, não foi possível aprofundar a definição do conceito de autonomia e formação do senso crítico e reflexivo. Esses termos são discutidos em vasta literatura nacional e internacional e uma das obras mais conhecidas nessa temática é *Pedagogia da Autonomia* de Paulo

Freire, que apresenta e discute propostas de práticas pedagógicas importantes para a construção da autonomia dos estudantes.

Por outro lado, não posso deixar de apresentar e discutir como se apresenta esta *autonomia* e exigência de *senso crítico e reflexivo* nos documentos que me propus a examinar, a saber: Relatório de Área do Enade em Pedagogia (2014) e Instrumento de Avaliação (*in loco*).

Antes, porém, contextualizei esses termos no âmbito das políticas educacionais vigentes, em especial nas que tratam da formação de docentes para a educação básica.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), embora a autonomia e o pensamento crítico estejam muito presentes e em vários momentos, encontram-se embutidos em conceitos mais amplos, como "pleno desenvolvimento do educando" (art.2º, *caput*), "formação indispensável" (artigo 22), entre outros. No entanto, no artigo 35 (inciso III) da LDB constam de forma incisiva, como uma das finalidades do Ensino Médio: "[...] o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da *autonomia* intelectual e do *pensamento crítico*". Por sua vez, o artigo 43 (inciso I), quando determina a finalidade da educação superior revela o estímulo à criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do *pensamento reflexivo*. E, assim, nessa perspectiva conceitual, seguiram as políticas educacionais brasileiras, incrementadas recentemente pela aprovação do Parecer CNE/CP nº 2/2015, aprovado em 09 de junho de 2015, que originou a Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, das *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica*, amplamente discutida no Capítulo 3.

A contribuição deste Parecer se deu em vários sentidos (ver Capítulo 3), sendo um deles o tratamento dado à formação de professores e a importância dos cursos de formação inicial para a construção da educação como processo emancipatório e

permanente. Isso demanda que a formação docente dialogue com muitas outras questões, como a necessária articulação entre teoria e prática, o conhecimento da realidade dos ambientes em que se desenvolve a educação básica, o pensamento crítico, o respeito às diferenças, entre outros, e, ainda,

> [...] as dinâmicas pedagógicas que contribuam para o exercício profissional e o desenvolvimento do profissional do magistério por meio de visão ampla do processo formativo, seus diferentes ritmos, tempos e espaços, em face das dimensões psicossociais, histórico-culturais, afetivas, relacionais e interativas que permeiam a ação pedagógica, possibilitando as condições para o exercício do **pensamento crítico,** a resolução de problemas, o trabalho coletivo e interdisciplinar, a criatividade, a inovação, a liderança e a **autonomia**; (BRASIL, 2015, p.24-25) (*grifos meus*).

As Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia[25] (2006), no seu artigo 2º, §2º determinam que "o curso de Pedagogia, por meio de estudos teórico-práticos, investigação e *reflexão crítica*, propiciará um conjunto amplo de atividades e ações", que envolvem o "planejamento, execução e avaliação de atividades educativas", bem como a "a aplicação ao campo da educação, de contribuições, entre outras, de conhecimentos como o filosófico, o histórico, o antropológico, o ambiental-ecológico, o psicológico, o linguístico, o sociológico, o político, o econômico, o cultural" (BRASIL, 2006). Isso significa que todos os Cursos de Pedagogia no Brasil devem, por meio de estudos teórico-práticos e reflexão crítica, proporcionar um conjunto de atividades formativas.

Diante do exposto, os indicadores 1 e 7 foram propostos para constatar neste Curso a existência e a qualidade de *atividades práticas* capazes de conduzir os estudantes à autonomia e ao senso crítico. Nesse aspecto, em relação ao Instrumento de Avaliação *in loco* percebe-se que não há descrição de *atividades práticas* em

[25] Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006.

indicadores ou critérios de análise, mas, certamente, na avaliação dos Cursos de Pedagogia, estas são analisadas no contexto do PPC - Projeto Pedagógico de Curso - e no indicador "Metodologia": "quando as atividades pedagógicas apresentam [...] coerência com a metodologia prevista/implantada (p.5). As *atividades práticas* também podem estar presentes em atividades complementares, de extensão e de pesquisa, bem como no TC - Trabalho de Curso, no Estágio Supervisionado e onde mais a autonomia e a criatividade da instituição as permitirem.

No tocante ao Relatório de Área do Enade do Curso de Pedagogia (2014), o "Questionário dos Estudantes" aplicado[26] em função da prova do Enade (2014), traz informações sobre as *atividades práticas* no Curso de Pedagogia.

Quadro 19 - Distribuição do nível de Discordância/Concordância dos estudantes em relação à pergunta: *O curso favoreceu a articulação do conhecimento teórico com atividades práticas*, por Sexo dos Estudantes e Quartos de Desempenho (% da coluna) - ENADE/2014 - Pedagogia (Licenciatura).

	Sexo do Inscrito									
	Masculino					Feminino				
	Quartos de Desempenho					Quartos de Desempenho				
Categoria de Respostas	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total
Discordo totalmente.	1,0%	1,2%	0,9%	0,8%	1,0%	1,3%	1,0%	0,9%	0,8%	1,0%
Discordo.	1,8%	2,0%	2,5%	2,3%	2,2%	1,7%	1,7%	1,8%	2,2%	1,8%
Discordo parcialmente.	3,7%	3,3%	2,7%	6,3%	4,1%	2,5%	2,8%	3,2%	3,9%	3,1%
Concordo parcialmente.	7,5%	7,9%	9,5%	13,7%	9,9%	7,5%	8,0%	9,6%	11,4%	9,1%
Concordo.	18,1%	20,7%	26,0%	26,2%	23,0%	16,5%	18,7%	21,3%	24,3%	20,2%
Concordo totalmente.	67,9%	64,9%	58,4%	50,5%	59,8%	70,5%	67,9%	63,2%	57,4%	64,7%
Total	1.653	1.543	1.708	2.016	6.920	25.110	25.681	25.763	25.787	102.341

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014, p.254.

[26] Em relação ao "Questionário do Estudante," o Relatório de Área do Enade (2014) trouxe dados apresentados segundo sexo e quartos de desempenho dos Estudantes. O universo considerado é o de regularmente inscritos e presentes à prova. As informações da Categoria Administrativa, Organização Acadêmica, Sexo e Idade foram tabuladas para o mesmo universo.

Quadro 20 - Distribuição do nível de Discordância/Concordância dos estudantes à pergunta: As atividades práticas foram suficientes para relacionar os conteúdos do curso com a prática, contribuindo para sua formação profissional, por Sexo dos Estudantes e Quartos de Desempenho (% da coluna) - ENADE/2014 - Pedagogia (Licenciatura).

	Sexo do Inscrito									
	Masculino					Feminino				
	Quartos de Desempenho					Quartos de Desempenho				
Categoria de Respostas	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total
Discordo totalmente.	1,9%	2,5%	2,0%	2,3%	2,2%	2,1%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
Discordo.	2,1%	2,2%	2,4%	3,4%	2,6%	1,9%	2,1%	2,6%	3,4%	2,5%
Discordo parcialmente.	3,7%	4,1%	5,1%	7,4%	5,2%	3,2%	3,7%	4,6%	6,0%	4,4%
Concordo parcialmente.	7,9%	8,7%	13,1%	16,7%	11,9%	8,3%	9,6%	12,0%	14,8%	11,2%
Concordo.	20,2%	23,7%	26,2%	28,8%	25,0%	17,9%	21,0%	23,5%	26,5%	22,3%
Concordo totalmente.	64,2%	58,7%	51,3%	41,5%	53,2%	66,6%	61,7%	55,4%	47,4%	57,7%
Total	1.650	1.539	1.701	2.009	6.899	25.162	25.652	25.672	25.723	102.209

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014, p.255.

As Figuras 22 e 23Tabelas demonstram que, na visão dos estudantes de ambos os sexos, de um modo amplo, acima de 70%, os estudantes concordam ou concordam totalmente, que o Curso de Pedagogia favoreceu a articulação teórica com as *atividades práticas* e que as *atividades práticas* foram suficientes para relacionar os conteúdos do Curso com a prática, contribuindo para sua formação profissional. O questionário não solicita aos respondentes explicitar nem explicita *que atividades práticas* o Curso ofereceu e *como* elas foram oferecidas. No entanto, as informações tabuladas revelam que na memória desses estudantes, em alguma altura do processo de integralização curricular, as *atividades práticas* se fizeram presentes. No entanto, ao se avaliar a capacidade desses estudantes, principalmente nas questões dissertativas, como apresentei no item "Qualidade do Currículo," os mesmos demonstraram, de um modo geral, não saber relacionar a teoria à prática, nem se posicionar diante de encaminhamentos que demandem conhecimento "prático," como, por exemplo, a elaboração de um planejamento para trabalhar com crianças. Aliás, a maior parte das questões dissertativas exigiu dos estudantes a demonstração desse tipo de conhecimento, mas os resultados apresentados nessas questões foram desanimadores.

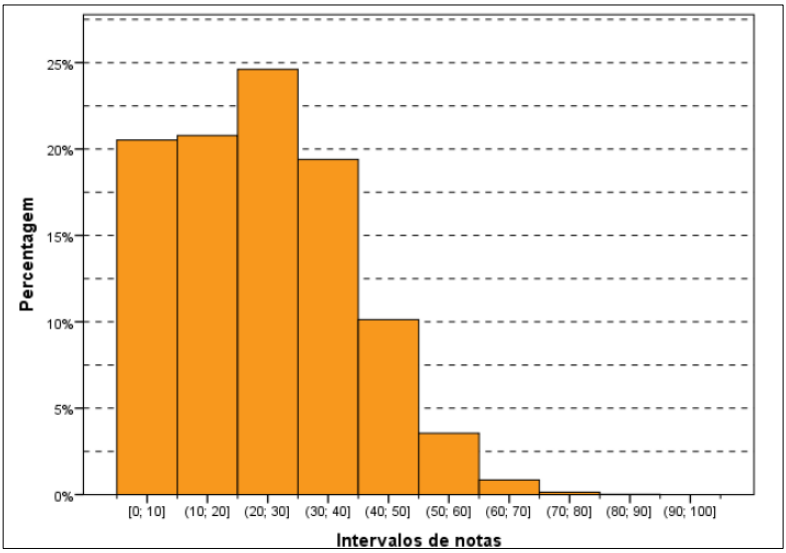


Gráfico 14 - Distribuição das notas das Questões Discursivas do Componente de Conhecimento Específico – Enade/2014 – Pedagogia (Licenciatura).

Fonte: Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014, p.77.

As médias das notas das questões discursivas no Brasil foram as seguintes: Brasil (27,9), Norte (25,3), Nordeste (25,6), Sudeste (29,1), Sul (29,0) e Centro-Oeste (25,9). Essas médias revelam um cenário dramático, corroborando para as seguintes afirmações a respeito dos estudantes concluintes de Pedagogia que se submeteram ao Enade (2014), aos Cursos de Pedagogia em funcionamento no Brasil e à avaliação desses Cursos pelo Sinaes:

a) Os estudantes apresentam inúmeras deficiências em relação ao perfil do egresso proposto pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, inclusive desconhecem conteúdos e teorias educacionais/sociais fundamentais e a realidade da escola de Educação Básica – o que implica na desvinculação do trabalho intelectual com atividades práticas e experimentais;
b) A qualidade dos textos discursivos produzidas na Prova do Enade 2014 é baixa, com média inferior a 30,0 e essa

condição provavelmente implica em outras deficiências, como a dificuldade de interpretação e argumentação;

c) Os Cursos de Pedagogia no Brasil, na percepção dos estudantes questionados, desenvolvem *atividades práticas*, mas a qualidade destas atividades e do processo de relação teoria-prática não é eficiente;
d) Os Instrumentos de Avaliação *in loco* precisam evoluir no sentido de promover condições e critérios maios claros de avaliar as *atividades práticas* e sua vinculação ao trabalho intelectual desenvolvidos nos Cursos de Pedagogia em funcionamento no Brasil;
e) Há um conceito de qualidade que está posto nos documentos oficiais, como as Diretrizes, mas há outro(s) que está(ão) acontecendo.

Em relação ao indicador 2 - *Valorização de atividades autônomas que estimulem a capacidade de autorregulação dos alunos* - é importante salientar a capacidade de autorregulação dos estudantes para a qualidade da educação superior porque, se organizados e mobilizados, os estudantes podem cobrar das instituições e de seus Cursos de Pedagogia melhorias em temas diversos, que vão desde a implementação de um conteúdo ou prática no Curso, manutenção de laboratórios e espaços, melhoria no acervo da biblioteca, entre outros elementos.

Como apresentei no início deste Capítulo, grande parte dos Cursos de Pedagogia no Brasil é oferecida em pequenas faculdades ou em cursos a distância. Para os mantenedores destas instituições, a organização de estudantes e, ainda mais a capacidade de autorregulação desses, representa um problema: o questionamento à direção e os movimentos internos. Se estes estudantes são tratados como clientes – e reclamam de modo coerente e organizado – não é de bom tom, na ótica dos mantenedores, novos e futuros clientes enxergarem clientes atuais e antigos reclamando, em especial nas ruas e na mídia. Como ocorrido em anos

anteriores (2014 e 2013), quando da adoção de medidas cautelares e punitivas pelo MEC em face de algumas instituições de educação brasileiras, por deficiências ou irregularidades, os estudantes dessas Instituições foram para a rua com faixas e cartazes. O dano imediato que se seguiu às instituições foi o decréscimo na procura dos vestibulares e, posteriormente, no número de matrículas. Assim, alunos com capacidade de autorregulação são ameaça às instituições privadas. Por outro lado, é inegável que a autorregulação dos estudantes é benéfica para a constituição da autonomia e do senso crítico. Se organizados e diante da problemática esses estudantes são capazes de encontrar formas coerentes e pacíficas de solucioná-las em diálogo com a instituição, estão, por certo, exercendo seus direitos e, portanto, materializando um dos maiores objetivos da educação, que é formação da cidadania. Paralelamente, também, estão pensando e encontrando formas de, por meio da crítica-reflexiva, solucionar problemas. Na vida, na escola e na comunidade, após formados aqueles estudantes, agora Licenciados em Pedagogia, terão vivenciado "na prática" estas experiências, fundamentais para sua atuação profissional e que possuem como pano de fundo o exercício do "diálogo junto a quem atuam" (BRASIL, 2015, p.27). Infelizmente, nenhum dos documentos estudados neste trabalho abordou este indicador nessa perspectiva.

Em relação ao indicador 3 - *Familiarização com as linguagens tecnológicas e seus impactos nas formas de produção do pensamento dos alunos* - o Instrumento de Avaliação *in loco* é bastante preciso, quando apresenta no item 1.14 o indicador "Tecnologias de informação e comunicação – TICs – no processo ensino-aprendizagem", cujo Critério de Análise expressa "Quando as tecnologias de informação e comunicação (TICs) previstas/implantadas no processo de ensino-aprendizagem permitem executar [...] o projeto pedagógico do curso" (p.7). Esse Critério de Análise apresenta correspondência nas Diretrizes Curriculares Nacionais quando, em seu artigo 5º, trata do perfil do

egresso, ensejando que o mesmo deverá estar apto a "relacionar as linguagens dos meios de comunicação à educação, nos processos didático-pedagógicos, demonstrando domínio das tecnologias de informação e comunicação adequadas ao desenvolvimento de aprendizagens significativas."

A familiarização com as linguagens tecnológicas percorre todo o conjunto de normas que integram as políticas educacionais em curso, mas o que dizer do impacto das mesmas na produção de pensamento dos estudantes concluintes do Curso de Pedagogia que prestaram o Enade (2014)? O que dizem os estudantes sobre o uso dessa linguagem nos seus Cursos de Pedagogia?

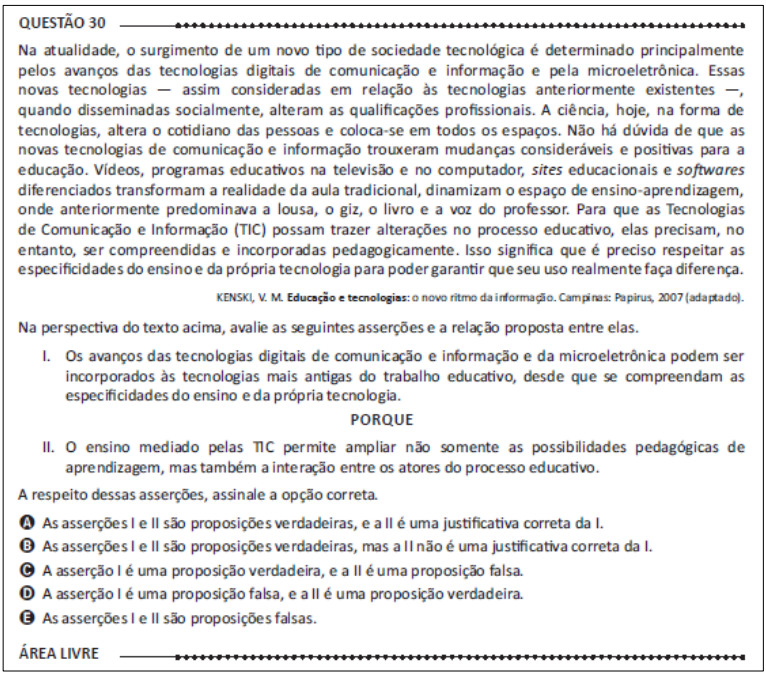
Quadro 21 - Distribuição do nível de Discordância/Concordância dos estudantes à pergunta: Os professores utilizaram tecnologias da informação e comunicação (TICs) como estratégia de ensino (projetor multimídia, laboratório de informática, ambiente virtual de aprendizagem). por Sexo dos Estudantes e Quartos de Desempenho (% da coluna) - ENADE/2014 - Pedagogia (Licenciatura).

	Sexo do Inscrito									
	Masculino					Feminino				
	Quartos de Desempenho					Quartos de Desempenho				
Categoria de Respostas	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total
Discordo totalmente.	1,5%	1,2%	0,7%	1,0%	1,1%	2,1%	1,4%	1,0%	0,7%	1,3%
Discordo.	1,8%	1,6%	2,2%	2,8%	2,1%	2,0%	1,7%	1,6%	1,8%	1,8%
Discordo parcialmente.	3,7%	3,4%	3,2%	5,4%	4,0%	2,8%	2,7%	2,7%	3,0%	2,8%
Concordo parcialmente.	7,7%	6,1%	7,9%	10,1%	8,1%	6,9%	6,9%	7,5%	7,9%	7,3%
Concordo.	15,7%	17,9%	21,2%	21,8%	19,3%	14,6%	15,4%	17,1%	19,3%	16,6%
Concordo totalmente.	69,7%	69,8%	64,8%	59,0%	65,4%	71,6%	71,8%	70,2%	67,4%	70,2%
Total	1.646	1.531	1.692	1.996	6.865	24.752	25.449	25.569	25.537	101.307

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014.

A Tabela NN resulta de dados extraídos do "Questionário do Estudante" (Enade 2014) e permite concluir que, na visão dos estudantes, tanto do sexo masculino quanto feminino, os professores dos seus cursos utilizaram tecnologias da informação e comunicação como estratégia de ensino. Mas, qual o impacto desse uso nas formas de pensamento dos estudantes? Evidentemente, não é possível mensurar com exatidão uma resposta para esta pergunta, mas a questão nº 30 do Enade, conforme destaca o Relatório de Área, foi inserida com o objetivo de avaliar a

integração dos "diferentes conhecimentos e tecnologias de informação e comunicação no planejamento e desenvolvimento de práticas pedagógicas escolares e não-escolares" e "Tecnologias da comunicação e informação nas práticas educativas" (BRASIL, 2016, p.382).



QUESTÃO 30

Na atualidade, o surgimento de um novo tipo de sociedade tecnológica é determinado principalmente pelos avanços das tecnologias digitais de comunicação e informação e pela microeletrônica. Essas novas tecnologias — assim consideradas em relação às tecnologias anteriormente existentes —, quando disseminadas socialmente, alteram as qualificações profissionais. A ciência, hoje, na forma de tecnologias, altera o cotidiano das pessoas e coloca-se em todos os espaços. Não há dúvida de que as novas tecnologias de comunicação e informação trouxeram mudanças consideráveis e positivas para a educação. Vídeos, programas educativos na televisão e no computador, *sites* educacionais e *softwares* diferenciados transformam a realidade da aula tradicional, dinamizam o espaço de ensino-aprendizagem, onde anteriormente predominava a lousa, o giz, o livro e a voz do professor. Para que as Tecnologias de Comunicação e Informação (TIC) possam trazer alterações no processo educativo, elas precisam, no entanto, ser compreendidas e incorporadas pedagogicamente. Isso significa que é preciso respeitar as especificidades do ensino e da própria tecnologia para poder garantir que seu uso realmente faça diferença.

KENSKI, V. M. **Educação e tecnologias:** o novo ritmo da informação. Campinas: Papirus, 2007 (adaptado).

Na perspectiva do texto acima, avalie as seguintes asserções e a relação proposta entre elas.

I. Os avanços das tecnologias digitais de comunicação e informação e da microeletrônica podem ser incorporados às tecnologias mais antigas do trabalho educativo, desde que se compreendam as especificidades do ensino e da própria tecnologia.

PORQUE

II. O ensino mediado pelas TIC permite ampliar não somente as possibilidades pedagógicas de aprendizagem, mas também a interação entre os atores do processo educativo.

A respeito dessas asserções, assinale a opção correta.

A As asserções I e II são proposições verdadeiras, e a II é uma justificativa correta da I.
B As asserções I e II são proposições verdadeiras, mas a II não é uma justificativa correta da I.
C A asserção I é uma proposição verdadeira, e a II é uma proposição falsa.
D A asserção I é uma proposição falsa, e a II é uma proposição verdadeira.
E As asserções I e II são proposições falsas.

ÁREA LIVRE

Figura 26 - Questão nº 30 da Prova do Enade – Curso de Pedagogia, 2014.
Fonte: INEP, 2014.

Não é propósito deste trabalho analisar as questões do Enade, mas interessa a particularidade desta questão nº 30. O objetivo da mesma foi, basicamente, avaliar a capacidade do estudante em relacionar ideias e concepções. Para resolver esta questão, o estudante deveria relacionar o texto de Kenski (2007) e as duas asserções, sendo-lhe também cobrada a relação entre essas asserções, motivado pelo emprego do termo "porque," com sentido de "pois." Evidentemente, os conhecimentos sobre as TIC estão embutidos no texto da questão, de acordo com as DCN. No

entanto, essa questão foi eliminada do cômputo final das notas em função da metodologia de cálculo adotado pelo Inep/Sinaes porque foi considerada com Índice de Discriminação fraco: "As questões 14, 25 e 30 tampouco foram utilizadas no cômputo final das notas, num total de cinco questões eliminadas" (BRASIL, 2016, p.51).

Assim, percebe-se que a prova do Enade, no que se refere ao Componente de Conhecimento Específico, possuía "razoável capacidade de discriminar entre aqueles que dominam ou não o conteúdo" (p.50).

Nesse aspecto, como docente da área de Política Educacional de um Curso de Pedagogia de uma universidade pública federal e, também, como recém formado nesse Curso[27], tendo realizado a Prova do Enade (2014), percebi que estudantes e docentes, na iminência da realização da Prova do Enade 2014, dedicaram-se a estudar conteúdos e questões "no formato Enade," como diziam os colegas, tanto estudantes, quanto docentes. Essa expressão, criada no contexto universitário, pode ser indicativo de que muitos Cursos de Pedagogia estão descompassados com as Diretrizes Curriculares Nacionais ou suas metodologias de ensino-aprendizagem não estão condizentes com o que se cobra no Enade. Não é raro se ouvir que instituições, antes da Prova do Enade, oferecem cursos de treinamento para a realização de questões "no formato Enade", uma medida que considero imprópria porque "treinar estudantes" é uma ação contrária à concepção de formação, que remonta ao século passado, à época dos currículos mínimos materializados pela autoridade. As instituições e cursos precisam ensinar seus estudantes diferentes formas de pensar, o que demanda saber

> ler, interpretar e produzir textos; extrair conclusões por indução e/ou dedução; estabelecer relações, comparações e contrastes em diferentes situações; fazer escolhas valorativas avaliando

[27] Para mim, graduar-me em Pedagogia sempre foi um desejo, após os Cursos de Letras e Direito, bem como o Mestrado em Educação. Graduei-me em Pedagogia pela FAACH em agosto de 2016.

> consequências, argumentar coerentemente, projetar ações de intervenção; propor soluções para situações problema; elaborar sínteses e administrar conflitos (BRASIL, 2016, p.9).

Saber pensar, então, é um indicativo de Qualidade Social e de crescimento intelectual e isso se constitui no cerne do mandato social de cursos e instituições, mas, se os estudantes não sabem pensar, nem as instituições lhes ensinam essa prática, que qualidade teremos?

No que diz respeito ao Indicativo 4 - *Flexibilização dos tempos/lugares da formação estimulando o contato com o mundo do trabalho e da cultura* - já abordei temática bastante semelhante no indicador 1 - da "Qualidade do Currículo" -, mas cabe salientar que o estímulo ao contato com o mundo do trabalho e da cultura é tema bastante presente no contexto das Diretrizes Educacionais Nacionais, por força da LDB de 1996, conforme alude o artigo 1º, § 2º "a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social." Evidentemente, por educação escolar entende-se também a educação superior, em força do artigo 21 da referida Lei.

Pelo que se pode depreender do Relatório de Área do Enade (2014), o maior contato dos estudantes com o mundo do trabalho não se dá, necessariamente, em função do Curso de Pedagogia, mas, sim, fora dele, o que revela outra realidade: a maioria dos estudantes concluintes dos Cursos de Pedagogia do Brasil trabalham entre 20 a 40 horas semanais, sendo que os estudantes do sexo masculino apresentam maior número de horas de trabalho - 40h - que as do sexo feminino, que trabalham até 20h-, trabalham eventualmente ou não estão trabalhando.

Quadro 22 - Distribuição das respostas dos estudantes à questão 10: Qual alternativa abaixo melhor descreve sua situação de trabalho (exceto estágio ou bolsas)?) por Sexo dos Estudantes e Quartos de Desempenho (% da coluna) - ENADE/2014 - Pedagogia (Licenciatura).

	Sexo do Inscrito									
	Masculino					Feminino				
	Quartos de Desempenho					Quartos de Desempenho				
Categoria de Respostas	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total
Não estou trabalhando.	14,8%	13,2%	13,3%	14,0%	13,8%	22,6%	22,7%	23,1%	23,8%	23,0%
Trabalho eventualmente.	8,8%	7,0%	5,4%	4,4%	6,3%	8,6%	7,4%	6,0%	4,6%	6,7%
Trabalho até 20 horas semanais.	16,6%	13,8%	11,5%	7,8%	12,2%	19,3%	16,8%	14,9%	12,3%	15,8%
Trabalho de 20 a 40 horas semanais.	11,7%	11,8%	13,6%	14,9%	13,1%	13,3%	15,2%	17,6%	20,4%	16,6%
Trabalho 40 horas semanais ou mais.	48,1%	54,2%	56,3%	58,9%	54,6%	36,1%	38,0%	38,5%	39,0%	37,9%
Total	1.703	1.575	1.726	2.036	7.040	25.988	26.256	26.121	25.977	104.342

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014

Os estudantes que escolheram o Curso de Pedagogia - 22,4% homens e 33,4% mulheres -[28] o escolheram por vocação. Os demais, por razões diversas, que vão desde colocação no mercado de trabalho, prestígio social, valorização profissional, entre outros motivos.

Como já afirmei anteriormente, no Capítulo 3, quando discuti a formação de docentes em cursos na modalidade a distância, a problemática do estudante de Pedagogia trabalhador, com pouco tempo para estudar, é algo que precisa ser abordado com mais seriedade pelas políticas educacionais em curso.

[28] BRASIL, 2016, p.237.

Quadro 23 - Distribuição das respostas dos estudantes à questão 23:Quantas horas por semana, aproximadamente, você dedicou aos estudos, excetuando as horas de aula?, por Sexo dos Estudantes e Quartos de Desempenho (% da coluna) - ENADE/2014 - Pedagogia (Licenciatura).

	Sexo do Inscrito									
	Masculino					Feminino				
	Quartos de Desempenho					Quartos de Desempenho				
Categoria de Respostas	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total
Nenhuma, apenas assisto às aulas.	4,1%	4,3%	2,3%	2,9%	3,3%	4,9%	3,5%	2,7%	2,1%	3,3%
De uma a três.	54,4%	49,1%	47,2%	41,5%	47,7%	55,9%	53,7%	50,3%	44,6%	51,1%
De quatro a sete.	25,0%	27,3%	28,1%	30,5%	27,9%	24,2%	26,5%	28,6%	31,3%	27,7%
De oito a doze.	9,0%	11,0%	12,6%	13,2%	11,5%	8,5%	9,5%	10,3%	12,6%	10,2%
Mais de doze.	7,5%	8,3%	9,8%	12,0%	9,6%	6,4%	6,8%	8,1%	9,4%	7,7%
Total	1.703	1.575	1.726	2.036	7.040	25.988	26.256	26.121	25.977	104.342

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014.

O quadro anterior indica que os estudantes concluintes dos Cursos de Pedagogia no Brasil estudam pouco, pois se observa que 47,7% dos estudantes do sexo masculino estudam de uma a três horas semanais e 3,3% nenhuma, enquanto apenas 9,6% mais de doze horas. No caso dos estudantes do sexo feminino, 51,1% estudam de uma a três e 3,3% nenhuma, sendo apenas 7,7% das mulheres que estudam mais de doze horas semanais.

Relacionando-se estes dados com o estudado até este momento, visualiza-se um cenário ainda não discutido frontalmente neste trabalho: a condição socioeconômica dos estudantes de Pedagogia. Julgo importante discutir essa condição porque acredito que ela mantém implicações na qualidade da formação dos estudantes pelo fato de que estes estudantes têm que trabalhar e, assim o fazendo, lhes sobra pouco tempo para estudar e participar de atividades extraclasses ou projetos de pesquisa. Aliás, muitos sequer nem cumprem as horas de observações, práticas e estágio preconizadas. Isso tem implicações diretas na qualidade dos Cursos porque as aulas e atividades reduzem-se a poucas horas de reflexão, leitura, escrita, práticas; enfim, reduz-se o tempo da aprendizagem.

Quadro 24 - Distribuição segundo grupo etário (% do total), média e desvio padrão das idades por sexo - ENADE/2014 – Pedagogia (Licenciatura).

		Sexo do Inscrito	
Sexo/Idade	Total	Masculino	Feminino
Total	**100,0%**	**6,3%**	**93,7%**
até 24 anos	24,9%	1,3%	23,6%
entre 25 anos e 29 anos	18,9%	1,3%	17,6%
entre 30 anos e 34 anos	18,5%	1,2%	17,3%
acima de 35 anos	37,7%	2,6%	35,1%
Média	32,4	33,6	32,3
Desvio padrão	9,3	9,5	9,3

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014.

Quadro 25 - Distribuição por sexo, segundo a faixa de renda mensal familiar dos estudantes - ENADE/2014: Pedagogia (Licenciatura).

		Sexo do Inscrito	
Faixa de renda mensal familiar	Total	Masculino	Feminino
Até 1,5 salário mínimo (até R$ 1.086,00).	27,8%	1,7%	26,1%
De 1,5 a 3 salários mínimos (R$ 1.086,01 a R$ 2.172,00).	37,0%	2,1%	34,9%
De 3 a 4,5 salários mínimos (R$ 2.172,01 a R$ 3.258,00).	18,7%	1,1%	17,6%
De 4,5 a 6 salários mínimos (R$ 3.258,01 a R$ 4.344,00).	8,8%	0,6%	8,1%
De 6 a 10 salários mínimos (R$ 4.344,01 a R$ 7.240,00).	5,8%	0,5%	5,3%
De 10 a 30 salários mínimos (R$ 7.240,01 a R$ 21.720,00).	1,7%	0,2%	1,5%
Acima de 30 salários mínimos (mais de R$ 21.720,01).	0,1%	0,0%	0,1%
Total	**100,0%**	**6,3%**	**93,7%**

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014.

Quadro 26 -Distribuição segundo a situação com respeito à existência de renda e sustento, por sexo dos estudantes (% do total) – ENADE/2014 – Pedagogia (Licenciatura).

		Sexo do Inscrito	
Situação de renda e sustento	Total	Masculino	Feminino
Não tenho renda e meus gastos são financiados por programas governamentais.	3,7%	0,2%	3,5%
Não tenho renda e meus gastos são financiados pela minha família ou por outras pessoas.	16,3%	0,6%	15,7%
Tenho renda, mas recebo ajuda da família ou de outras pessoas para financiar meus gastos.	22,9%	1,1%	21,8%
Tenho renda e não preciso de ajuda para financiar meus gastos.	11,2%	1,0%	10,2%
Tenho renda e contribuo com o sustento da família.	35,9%	1,8%	34,1%
Sou o principal responsável pelo sustento da família.	10,0%	1,6%	8,4%
Total	**100,0%**	**6,3%**	**93,7%**

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014.

Observando-se os quadros anteriores pode-se concluir que:

a) A maior parte (56,2%) dos estudantes concluintes do Curso de Pedagogia no Brasil que prestou o Enade (2014) não é jovem, ao contrário, são pessoas entre 30 a 35 anos, com destaque para as pessoas acima de 35 anos (37,7%);
b) A maioria dos concluintes são mulheres (93,7%), contra 6,3% homens;
c) No que diz respeito à renda familiar mensal, 27,8% dos estudantes integram famílias que recebem até 1,5 salários mínimos mensais e 37% entre 1,5 a 3 salários mínimos e;
d) 35,9% dos estudantes contribuem para o sustento da família, 22,9% têm renda, mas precisam de ajuda da família.

As conclusões anteriores a essas afirmações não são temerárias porque é evidente que os estudantes concluintes de Pedagogia no Brasil dedicam-se pouco ao Curso, ao contrário de outros, a exemplo dos Cursos de Medicina[29], cujos estudantes, em sua maioria, são financiados por suas famílias (84%).

Disso, conclui-se que os estudantes têm forte articulação com o mundo do trabalho, mas não por conta dos seus Cursos de Pedagogia nem, necessariamente, como estão atuando na educação básica. Ao contrário, trabalham porque precisam sustentar a si e suas famílias e, com isso, restringe-se o tempo para os estudos, o que implica menor possibilidade de uma formação de qualidade. Por conta dessa colocação, talvez, abra-se outra questão: o Relatório de Área do Curso de Pedagogia (2014), por várias vezes, acusa o baixo desempenho dos estudantes à formação recebida e, indiretamente, aos currículos dos cursos e às próprias instituições. Por outro lado, os estudantes, no Questionário, informam ter recebido a formação devida, inclusive com a prática preconizada e demais atividades. Como se percebe, há uma contradição aí. Talvez

[29] Relatório de Área do Curso de Medicina (BRASIL, Inep, 2013, p. 119).

a razão para o baixo desempenho não possa ser depositada apenas nas instituições e seus processos formativos, mas na condição social dos estudantes e de suas famílias, que os impede de se dedicar mais aos estudos, o que implica na qualidade. Outro fator que pode explicar o baixo desempenho dos estudantes encontra guarida no mandato político da educação para todos. A partir dessa interpretação política, quando isso ocorre, geralmente as universidades passam a desconsiderar/descuidar do desempenho de seus estudantes.

Em relação ao indicador 5 - *Estímulo à produção científica integradora, por meio de trabalhos de conclusão de curso significativos e valorizados como produção integradora da formação* -, as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia, no artigo 8º, III, expressam que o Trabalho de Curso deve partir do desenvolvimento das atividades curriculares de modo que as mesmas envolvam "o planejamento e o desenvolvimento progressivo do Trabalho de Curso",

> [...] de iniciação científica e de extensão, diretamente orientadas por membro do corpo docente da instituição de educação superior decorrentes ou articuladas às disciplinas, áreas de conhecimentos, seminários, eventos científico-culturais, estudos curriculares, de modo a propiciar vivências em algumas modalidades e experiências (BRASIL, 2006, artigo 8º, III).

Pelo que se percebe do texto legal, a perspectiva integradora entre produção científica e processo formativo está presente. Essa questão apresenta correspondência no Instrumento de Avaliação *in loco*, no item 1.10, que trata do Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, mas não há referência no mesmo acerca da perspectiva integradora da formação e consta apenas nos aspectos "carga horária, formas de apresentação, orientação e coordenação" (BRASIL, 2012, p.6).

Já destaquei que nos processos de avaliação *in loco* as Comissões de Avaliadores devem se basear nas DCN. No entanto,

pela experiência que trago em decorrência do acompanhamento[30] de mais de uma centena de comissões *in loco* ao longo desses mais de 10 (dez) anos do Sinaes, tanto em faculdades como em universidades públicas e privadas, é comum perceber que muitas comissões, com algumas poucas exceções, se debruçam no cotejo entre avaliação *in loco*, Instrumento de Avaliação e DCN. Em muitos casos preparei ou recomendei a preparação de uma pasta contendo todos esses elementos para provocar nas Comissões o exercício desse cotejamento e, em outros, com as DCN em mãos, tive que apontar pontos das Diretrizes e, em outros, elaborar recursos administrativos em face das Comissões, muitos deles por arbitrariedades e excessos, inclusive, indesejavelmente, resultando em expulsão[31] de membros do Basis[32]. Por outro lado, houve Comissões mais preparadas que construíram suas análises sempre efetuando o cotejo do Projeto do Curso às DCN, o que se constitui num exercício de trocas de saberes e de trabalho pela qualidade do Curso. Em todos os casos, mesmo os mais acalorados, julgo que foram amplos exercícios de construção pessoal e profissional; e isso provavelmente contribuiu para a escolha do tema desta pesquisa.

Ainda a propósito desse indicador, o Relatório de Área indica que a relação entre produção científica e a formação universitária

---

[30] Após o meu ingresso em uma Universidade Pública, esses acompanhamentos restringiram-se apenas à pesquisa e à observação. Nesta Universidade Pública participei de alguns momentos importantes, entre eles a avaliação do Curso de Pedagogia para efeitos de reconhecimento e em eventos preparatórios para o recebimento de Comissões, em que atuei como palestrante.

[31] Conforme § 6º da Portaria Normativa 40/2007, "é vedado à Comissão de Avaliação fazer recomendações ou sugestões às instituições avaliadas, ou oferecer qualquer tipo de aconselhamento que influa no resultado da avaliação, sob pena de nulidade do relatório, além de medidas específicas de exclusão dos avaliadores do banco, a juízo do INEP" (BRASIL, 2006).

[32] Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Basis). "Para a compor o quadro do Basis, os avaliadores serão capacitados pela Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e selecionados pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA). Os nomes terão de ser homologados pelo ministro da Educação. Os selecionados serão chamados à medida que houver necessidade de determinado perfil de avaliadores." Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/34655>. Acesso em 28 set. 2016.

dos Cursos de Pedagogia no Brasil (Enade 2014) "[...] não enfatizou suficientemente, o estímulo ao pensamento crítico, baseado na **pesquisa** e na reflexão" (BRASIL, 2016, p.83). A Figura 32 indica que apenas 2,7% dos estudantes do sexo masculino e 2,2% do sexo feminino receberam bolsas de Iniciação à Pesquisa, índice bastante baixo se considerado o número de estudantes – mais de cem mil - que prestaram o Enade (2014).

Quadro 27 - Distribuição das respostas dos estudantes à questão 13: Ao longo da sua trajetória acadêmica, você recebeu algum tipo de bolsa acadêmica? No caso de haver mais de uma opção, marcar apenas a bolsa de maior duração, por Sexo dos Estudantes e Quartos de Desempenho (% da coluna) - ENADE/2014 - Pedagogia (Licenciatura).

	Sexo do Inscrito									
	Masculino					Feminino				
	Quartos de Desempenho					Quartos de Desempenho				
Categoria de Respostas	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total
Nenhum.	89,1%	89,2%	88,1%	83,6%	87,3%	91,7%	90,6%	88,1%	83,9%	88,6%
Bolsa de iniciação científica.	1,4%	1,7%	2,8%	4,6%	2,7%	1,1%	1,4%	2,3%	4,1%	2,2%
Bolsa de extensão.	2,3%	1,2%	1,9%	2,7%	2,1%	0,8%	0,9%	1,3%	2,4%	1,4%
Bolsa de monitoria/tutoria.	1,0%	0,8%	1,6%	1,3%	1,2%	0,7%	0,7%	1,0%	1,6%	1,0%
Bolsa PET.	0,2%	0,1%	0,2%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,2%
Outro tipo de auxílio.	6,0%	7,0%	5,6%	7,4%	6,5%	5,7%	6,2%	7,0%	7,7%	6,7%
Total	1.703	1.575	1.726	2.036	7.040	25.988	26.256	26.121	25.977	104.342

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014.

No entanto, como se pode observar no Quadro 27, parece que as instituições de educação superior não deixaram de oferecer tais atividades porque, ao serem questionados se as instituições ofereceram oportunidades para os estudantes participarem de projetos de iniciação científica e atividades que estimulem a investigação acadêmica, os resultados são: 66,1% do sexo masculino afirmou que *concorda* e *concorda totalmente* e *70,3%* concorda e concorda totalmente:

Quadro 28 - Distribuição do nível de Discordância/Concordância dos estudantes à assertiva 44: Foram oferecidas oportunidades para os estudantes participarem de projetos de iniciação científica e de atividades que estimularam a investigação acadêmica, por Sexo dos Estudantes e Quartos de Desempenho (% da coluna) - ENADE/2014 – Pedagogia (Licenciatura).

	Sexo do Inscrito									
	Masculino					Feminino				
	Quartos de Desempenho					Quartos de Desempenho				
Categoria de Respostas	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total
Discordo totalmente.	6,0%	7,1%	6,8%	8,8%	7,3%	7,0%	6,5%	6,5%	6,6%	6,6%
Discordo.	4,8%	4,1%	5,5%	7,3%	5,6%	4,0%	4,3%	4,7%	5,8%	4,7%
Discordo parcialmente.	6,5%	7,0%	7,7%	8,4%	7,5%	5,0%	5,7%	6,5%	7,4%	6,2%
Concordo parcialmente.	10,5%	12,1%	15,2%	15,6%	13,5%	9,7%	11,7%	12,7%	14,6%	12,2%
Concordo.	18,3%	19,8%	19,2%	21,1%	19,7%	17,3%	18,2%	19,7%	19,9%	18,8%
Concordo totalmente.	53,8%	49,9%	45,6%	38,9%	46,4%	57,0%	53,6%	49,9%	45,7%	51,5%
Total	1.495	1.392	1.551	1.916	6.354	22.371	22.947	23.320	23.696	92.334

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014.

Esse cenário contribui para reforçar o posicionamento revelado anteriormente, quando tratei sobre o tempo dos estudantes dedicado aos estudos. Como afirmado, grande parte dos estudantes trabalham durante o dia para sustentar a si e a sua família, reservando apenas um turno do dia para o Curso de Pedagogia, ou menos que isso. Assim, mesmo que as instituições ofereçam possibilidades de inserção em projetos de iniciação científica, como demonstrado pelos quadros anteriores, os estudantes não têm como participar. Todavia, como o TC é obrigatório como exigência para a colação de grau, os estudantes encontram um modo de concluí-los. Isso afasta a ideia das DCN, que prevê que o TC seja desenvolvido de modo "progressivo," por meio de pesquisas e atividades ao longo do curso.

Essa constatação reforça um anúncio também já feito nestas análises: "Há um conceito de qualidade que está posto nos documentos oficiais (Diretrizes), mas há outro(s) que está(ão) acontecendo". Igualmente, permanece a suposição de que talvez nem tanto dessas oportunidades de pesquisa sejam oferecidas; e que os estudantes possam assim responder porque são induzidos a avaliar positivamente o seu curso e a sua instituição.

Em relação ao indicador 6 - *Estágio Curricular Supervisionado [...]* - é importante compreender o conceito de Estágio Supervisionado, que é dado pelo Parecer CNE/CP nº 28/2001:

> [...] o estágio curricular supervisionado de ensino é entendido como o tempo de aprendizagem que, através de um período de permanência, alguém se demora em algum lugar ou ofício para aprender a prática do mesmo e depois poder exercer uma profissão ou ofício. Assim o estágio curricular supervisionado supõe uma relação pedagógica entre alguém que já é um profissional reconhecido em um ambiente institucional de trabalho e um aluno estagiário. Por isso é que este momento se chama estágio curricular supervisionado.

As DCN expressam, no artigo 8º (inciso III) que o Estágio Curricular Supervisionado deverá ser realizado ao longo do Curso de Pedagogia, de modo a

> [...] a assegurar aos graduandos experiência de exercício profissional, em ambientes escolares e não-escolares que ampliem e fortaleçam atitudes éticas, conhecimentos e competências: a) na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, prioritariamente; b) nas disciplinas pedagógicas dos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal; c) na Educação Profissional na área de serviços e de apoio escolar; d) na Educação de Jovens e Adultos; e) na participação em atividades da gestão de processos educativos, no planejamento, implementação, coordenação, acompanhamento e avaliação de atividades e projetos educativos; f) em reuniões de formação pedagógica (BRASIL, 2006).

Ainda, no artigo 7º, quando da definição da carga-horária dos Cursos de Pedagogia, o inciso II expressa que o Estágio Curricular Supervisionado contenha "I[...] 300 horas dedicadas ao Estágio Supervisionado **prioritariamente** em Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, contemplando **também**

outras áreas específicas, se for o caso, conforme o projeto pedagógico da instituição."

Observe-se que introdução das expressões "se for o caso" e "prioritariamente" conduzem à interpretação que nas demais áreas de atuação do Licenciado em Pedagogia, o estágio não é obrigatório (disciplinas pedagógicas do Ensino Médio Normal, Educação Profissional, Serviços de Apoio Escolar, EJA e Gestão de Processos Educativos, entre outras).

Nesse sentido, quando os estudantes que prestaram o Enade (2014) foram questionados "Em qual etapa/modalidade de ensino você realizou seu estágio curricular obrigatório? " e a maior parte, tanto do sexo masculino (84,8%) quanto do feminino (92,3%), respondeu que realizou o estágio apenas em Educação Infantil e/ou em Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

Quadro 29 - Distribuição das respostas somente dos estudantes de licenciatura à questão 7: Em qual etapa/modalidade de ensino você realizou seu estágio curricular obrigatório? Assinale a alternativa mais relevante para você.), por Sexo dos Estudantes e Quartos de Desempenho (% da coluna) - ENADE/2014 - Pedagogia (Licenciatura).

	Sexo do Inscrito									
	Masculino					Feminino				
	Quartos de Desempenho					Quartos de Desempenho				
Categoria de Respostas	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total
Educação Infantil.	40,9%	37,2%	34,8%	33,3%	36,4%	52,8%	49,6%	45,5%	40,8%	47,2%
Ensino Fundamental – anos iniciais.	45,5%	47,3%	50,5%	50,0%	48,4%	39,7%	43,1%	46,7%	50,7%	45,1%
Ensino Fundamental – anos finais.	3,3%	3,8%	3,8%	4,2%	3,8%	1,7%	1,7%	1,8%	1,6%	1,7%
Ensino Médio.	1,9%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	1,0%	0,8%	1,0%	1,2%	1,0%
Educação Profissional Técnica de Nível Médio ou Médio Integrado.	0,3%	0,3%	0,2%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
Educação de Jovens e Adultos.	3,8%	4,5%	5,0%	5,6%	4,8%	2,3%	2,3%	2,7%	3,1%	2,6%
Outra modalidade de ensino (indígena, quilombola, do campo, especial, entre outras).	0,5%	0,3%	0,4%	0,6%	0,5%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%
Em atividades escolares de natureza complementar (atendimento especializado, atividade de apoio, atividades artísticas,	0,8%	1,1%	0,9%	0,6%	0,9%	0,4%	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%
Não realizei estágio curricular obrigatório.	2,9%	3,3%	2,4%	3,0%	2,9%	1,7%	1,6%	1,5%	1,5%	1,6%
Total	1.703	1.574	1.726	2.036	7.039	25.979	26.250	26.115	25.973	104.317

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014.

Ainda em relação às horas a serem integralizadas no estágio, a legislação que vigorou até 2015 permitia que o quantitativo de horas do estágio pudesse ser reduzido: "os alunos que exerçam atividade docente regular na educação básica poderão ter redução de carga horária do estágio curricular supervisionado até o

máximo de 200 (duzentas) horas" (BRASIL, Resolução CNE/CP nº 2/2002). Este disciplinamento, felizmente, foi abandonado pela recente Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, em que só vigorou com redução de 100 (cem) horas para cursos de segunda licenciatura, oferecido a estudantes já graduados (artigo 15, §7º).

A revogada Resolução CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002, foi importante para a redução do tempo de Estágio Curricular Supervisionado, principalmente para os estudantes sem tempo para estudar, como afirmei anteriormente. Embora só fosse permitida a redução de horas de estágio aos estudantes com comprovada atuação na educação básica, os critérios dessa redução eram de competência das instituições, que, muitas vezes, para não perderem estudantes, se conformavam em reduzi-las.

O Relatório de Área do Enade (2014) demonstra que 28,9% dos estudantes concluintes dos Cursos de Pedagogia no Brasil não têm experiências com o magistério da Educação Básica e 35,1% têm experiência como professor concursado ou temporário em escolas públicas.

Quadro 30 - Distribuição das respostas somente dos estudantes de licenciatura à questão 8: Quantas horas de estágio curricular obrigatório você integralizou?, por Sexo dos Estudantes e Quartos de Desempenho (% da coluna) - ENADE/2014 - Pedagogia (Licenciatura).

	Sexo do Inscrito									
	Masculino					Feminino				
	Quartos de Desempenho					Quartos de Desempenho				
Categoria de Respostas	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total
Até 100.	29,4%	21,9%	22,1%	14,4%	21,6%	31,7%	26,6%	21,2%	15,0%	23,6%
De 101 a 200.	21,7%	22,2%	21,7%	19,1%	21,1%	19,0%	18,6%	18,5%	17,0%	18,3%
De 201 a 300.	20,3%	24,0%	23,8%	27,5%	24,1%	22,0%	25,1%	26,9%	30,2%	26,0%
De 301 a 400.	15,4%	17,5%	18,7%	23,5%	19,0%	16,0%	18,1%	20,7%	23,9%	19,6%
Mais de 400.	10,6%	11,2%	11,5%	12,4%	11,5%	9,6%	10,1%	11,1%	12,4%	10,8%
Não realizei estágio curricular obrigatório.	2,6%	3,2%	2,3%	3,1%	2,8%	1,7%	1,5%	1,6%	1,5%	1,6%
Total	1.703	1.574	1.726	2.036	7.039	25.979	26.250	26.115	25.973	104.317

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014.

Observando-se o quadro anterior, pode-se concluir que parte significativa dos estudantes concluintes dos Cursos de Pedagogia no Brasil (2014) não integralizaram as 300 (trezentas) horas

obrigatórias nas DCN por conta da redução de horas prevista na legislação revogada. Ainda, que 22,6% dos estudantes do sexo masculino e 23,6% dos estudantes do sexo feminino tiveram apenas até 100 (cem) horas de Estágio e 19,1% (sexo masculino) e 18,3% (sexo feminino) de 101 a 200 horas, enquanto estagiaram entre 201 a 300 horas 24,1% dos estudantes do sexo masculino e 26% do sexo feminino.

Durante minha experiência com as Comissões *in loco* em mais de 15 (quinze) visitas a Cursos de Pedagogia de instituições públicas e privadas, nunca presenciei análise sobre a redução de horas de estágio. As comissões limitam-se às análises de relatórios mais gerais, e se os estágios foram realizados nas escolas de educação básica, se existem convênios, orientadores, supervisores e regulamento específico – ou seja, como está retratado no Instrumento de Avaliação *in loco*, item 1.8: "Quando o estágio curricular supervisionado previsto/implantado está regulamentado/institucionalizado, [...]**,** considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: carga horária, previsão/existência de convênios, formas de apresentação, orientação, supervisão e coordenação."

Quando os estudantes foram questionados se "no decorrer do estágio curricular obrigatório, você teve suficiente orientação e supervisão de professores do seu curso?" a maioria dos estudantes do sexo masculino e feminino informou que "sim", durante todo o tempo ou em grande parte do tempo:

Quadro 31 - Distribuição das respostas somente dos estudantes de licenciatura à questão 12: No decorrer do estágio curricular obrigatório, você teve suficiente orientação e supervisão de professores do seu curso?), por Sexo dos Estudantes e Quartos de Desempenho (% da coluna) - ENADE/2014 - Pedagogia (Licenciatura).

	Sexo do Inscrito									
	Masculino					Feminino				
	Quartos de Desempenho					Quartos de Desempenho				
Categoria de Respostas	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total
Sim, durante todo o tempo.	57,2%	55,1%	49,4%	42,8%	50,7%	58,2%	54,5%	50,1%	45,8%	52,1%
Sim, em grande parte do tempo.	31,5%	32,8%	37,6%	40,3%	35,8%	30,5%	34,0%	36,9%	39,2%	35,2%
Apenas em algumas disciplinas/situações.	7,3%	7,8%	9,5%	12,2%	9,3%	8,1%	8,5%	9,8%	11,6%	9,5%
Não.	4,1%	4,3%	3,5%	4,7%	4,2%	3,2%	3,0%	3,2%	3,4%	3,2%
Total	1.703	1.574	1.726	2.036	7.039	25.979	26.249	26.115	25.973	104.316

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014.

E, quando questionados se "o estágio supervisionado proporcionou experiências diversificadas para a sua formação," 89,3% dos estudantes do sexo masculino afirmaram que "concordam"/"concordam totalmente" e 91,6% do sexo feminino também "concordam"/"concordam totalmente".

Quadro 32 - Distribuição do nível de Discordância/Concordância dos estudantes à assertiva 50 (O estágio supervisionado proporcionou experiências diversificadas para a sua formação.), por Sexo dos Estudantes e Quartos de Desempenho (% da coluna) - ENADE/2014 - Pedagogia (Licenciatura).

	Sexo do Inscrito									
	Masculino					Feminino				
	Quartos de Desempenho					Quartos de Desempenho				
Categoria de Respostas	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total	Quarto inferior	Segundo quarto	Terceiro quarto	Quarto superior	Total
Discordo totalmente.	1,1%	0,8%	0,8%	1,3%	1,0%	0,6%	0,5%	0,6%	0,7%	0,6%
Discordo.	0,8%	1,0%	1,2%	1,9%	1,3%	0,8%	0,8%	1,1%	1,3%	1,0%
Discordo parcialmente.	1,7%	1,4%	1,9%	2,9%	2,0%	1,5%	1,5%	1,7%	2,4%	1,8%
Concordo parcialmente.	5,2%	5,2%	5,5%	8,7%	6,3%	4,3%	4,1%	5,1%	6,5%	5,0%
Concordo.	14,7%	15,2%	19,9%	21,8%	18,1%	11,7%	12,9%	14,6%	17,7%	14,2%
Concordo totalmente.	76,5%	76,4%	70,7%	63,4%	71,2%	81,1%	80,2%	76,9%	71,5%	77,4%
Total	1.660	1.532	1.699	2.003	6.894	25.389	25.852	25.799	25.719	102.759

Fonte: MEC / INEP / DAES - ENADE/2014

Diante desses dados e informações sobre o Estágio Curricular Supervisionado, tenho condições de afirmar que:

a) A redução de horas de estágio prevista na legislação revogada contribuiu para a abreviação de atividades importantes do percurso formativo dos estudantes. Se, por um lado, a legislação favoreceu o estudante com experiência docente na Educação Básica, por outro diminuiu o contato

desse estudante com atividades de planejamento, implementação e avaliação de atividades educativas, com a supervisão de docente do seu Curso de Pedagogia, o que implica em perda da qualidade. Não é à toa que o Relatório de Área do Enade (2014) inferiu que: "[...] em geral, as respostas centraram-se na apresentação e descrição de atividades, evidenciando uma provável desconexão entre os atos de planejar, de executar e de avaliar a ação pedagógica" (BRASIL, 2016, p.81) e "[...] Evidenciou-se, também, o precário domínio dos aspectos teórico-metodológicos envolvidos nas fases do planejamento da ação pedagógica" (BRASIL, 2016, p.80);

b) Os estudantes afirmam ter recebido, por parte de suas Instituições, suficiente orientação e supervisão de professores e experiências diversificadas no estágio para a sua formação. Essa informação, no entanto, precisa ser confrontada com a constatação de que os estudantes não tiveram aproveitamento suficiente. Como sugeri anteriormente, ou as propostas de estágio das instituições são precárias ou insuficientes, como parece asseverar o Relatório de Área; ou os estudantes não têm parâmetro para fazer esta avaliação ou, se o tem, respondem diferentemente de sua consciência avaliativa.

O exposto tem relação direta com o conceito de qualidade previsto no interior das DCN e, nessa seara, vislumbra-se que lá há um conceito de qualidade e, na realidade dos Cursos de Pedagogia, outro, bastante distinto e em oposição àquele.

Em relação ao Estágio Supervisionado, bem como às análises desta Categoria "Práticas Pedagógicas", posso afirmar que em todo o meu percurso de investigação o intento foi encontrar sinais da qualidade emancipadora, entendida como aquela que cria condições para que o estudante pense, critique, preserve a

educação como bem comum inserida no contexto da Educação Básica, *locus* de formação do Licenciado em Pedagogia.

A maioria dos caminhos até agora percorridos nessa busca parecem desvelar horizontes complexos, que ao contrário de fornecer respostas, forneceram-me mais perguntas. Com isso, quero dizer que a situação dos Cursos de Pedagogia no Brasil em relação à qualidade, em especial a "Qualidade de Currículo" e "Práticas Pedagógicas," como visto, está inserida nesse horizonte complexo e não parece haver uma luz no fim do túnel porque existe uma espécie de culpabilização entre os protagonistas do processo avaliativo no âmbito do Sinaes. Mas não só! Está difícil encontrar análises que compreendam a complexidade multifatorial, as relações entre contexto social, proposta político-pedagógica e realidade institucional. Se, por um lado, como demonstrei, o Relatório do Inep (2016) parece evidenciar que o baixo desempenho dos estudantes é devido às instituições e seus currículos; por outro, os dados desse mesmo Relatório indicam que grande parte dessa situação é constituída nos próprios estudantes, mas não exclusivamente neles, na situação socioeconômica e cultural em que vivem. Há outros, assim como eu, como apresentado no Capítulo 3, que indicam que essa situação é agravada pela oferta massiva da Educação a Distância, tanto por parte das instituições públicas quanto das privadas, em especial das privadas. Por sua vez, as instituições têm frustrado a autonomia pedagógica de que são investidas e dado mais atenção ao atendimento dos aspectos regulatórios e burocráticos das DCN e Instrumentos de Avaliação, do que, propriamente, à sua ação pedagógica, eixo central de seus mandatos sociais que deveriam justificar sua existência.

Até o momento, o que me parece estar em jogo não é encontrar culpados, se bem que o Relatório de Área parece sinalizar nesse tom. Penso que, numa visão mais ampla, o que está em jogo é o compromisso a ser assumido por todos: estudantes, instituições e órgãos de governo da educação. Todos deveriam

atuar na busca da qualidade do processo formativo porque, afinal, de fato, sofrerão as consequências, em primeira instância, crianças e adolescentes na escola e, em segunda instância, a sociedade e a construção da cidadania. Como diz Demo (2012, p.50)

> cidadania é um fenômeno que se nutre da inter-relação entre consciência crítica e capacidade de tomar iniciativa. Tomando o exemplo do pobre, primeiro precisa ele aperceber-se como pobre, sobretudo como injustamente pobre. É mister conseguir ler criticamente a realidade, principalmente a si mesmo, para descobrir-se massa de manobra.

É preciso sair desse ciclo, que, ano a ano, dá sinais de esgotamento, como se pode ver no baixo desempenho da Educação Básica, problema que está longe de ser resolvido, mas que sofre as consequências da baixa qualidade da formação de docentes no Brasil. Estamos em crise.

4.2.3 Qualidade da Avaliação

Neste item - Qualidade da Avaliação - analisei 4 (quatro) indicadores: indicador 1 - *Estímulo à avaliação compreensiva, centrada nos objetivos e dinâmica do trabalho acadêmico*, indicador 2 - *Uso de diferentes processos e múltiplos tempos na aferição da aprendizagem*, indicador 3 - *Privilégio de aprendizagens complexas sobre a memorização* e indicador 4 - *Valorização da autoria e autonomia do estudante na realização da aprendizagem*.

Em relação à "Avaliação da Aprendizagem" os críticos em avaliação, de um modo geral, "discorrem de modo contrário às formas de avaliação que servem apenas para selecionar e classificar os alunos, estigmatizando os que não se enquadram nas suas expectativas" (BRASIL, 2013, p.108). Como afirma Suhr (2012), é comum os estudantes associarem avaliação à realização de provas, muitas vezes dissociadas do objetivo que deveria ter: fazer com que o estudante aprenda mais e melhor. "Quando realizada desse

modo, a avaliação em nada contribui para o desenvolvimento do aluno, pois serve apenas para corresponder a uma exigência dos sistemas de ensino" (SUHR, 2012, p.20). Com base nisso, há aqueles que a refutam, procurando bani-la do processo mas, por outro lado, há os que a consideram fundamental para informar e orientar a melhoria do ensino em busca da qualidade. A avaliação, nessa perspectiva, tem a tarefa de acompanhar o processo de ensino-aprendizagem, servir de ponto de apoio na orientação de estudantes e docentes sobre aspectos falhos e atitudes a serem tomadas. Diferente de nota, a avaliação é, então, um processo, e a prova, um instrumento. Para Vasconcellos (1995), a avaliação é um processo abrangente, que envolve análise crítica sobre a prática e contribui para se perceber avanços, resistências e dificuldades, além de permitir uma tomada de decisão sobre os obstáculos.

Assim, a avaliação pode revelar outros problemas, inclusive em métodos, abordagens e estratégias utilizadas pelo professor. Nesse caso, a avaliação é um importante meio de reflexão que deve levar o professor a pensar sobre falhas e a encontrar ajustes do processo de ensino e aprendizagem.

Como integrante do currículo, os processos avaliativos da aprendizagem desenvolvidos nos Cursos de Pedagogia devem seguir o disposto no Projeto Pedagógico de Curso (PPC) e no Regimento da instituição, orientando-se, por analogia, ao que prevê a LDB (1996) para a avaliação da Educação Básica, isto é, a prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos.

Em relação ao Instrumento de Avaliação *in loco* dos Cursos de Pedagogia, o mesmo se limita a averiguar se existem procedimentos de avaliação de ensino-aprendizagem e se estão ajustados à concepção do curso definida no Projeto Pedagógico de Curso.

Quadro 33 - Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância (2012).

Indicador	Conceito	Critério de Análise
1.17. Procedimentos de avaliação dos processos de ensino-aprendizagem	1	Quando os procedimentos de avaliação previstos/implantados utilizados nos processos de ensino-aprendizagem **não atendem** à concepção do curso definida no seu Projeto Pedagógico do Curso – PPC.
	2	Quando os procedimentos de avaliação previstos/implantados utilizados nos processos de ensino-aprendizagem atendem, de maneira **insuficiente**, à concepção do curso definida no seu Projeto Pedagógico do Curso – PPC.
	3	Quando os procedimentos de avaliação previstos/implantados utilizados nos processos de ensino-aprendizagem atendem, de maneira **suficiente**, à concepção do curso definida no seu Projeto Pedagógico do Curso – PPC.
	4	Quando os procedimentos de avaliação previstos/implantados utilizados nos processos de ensino-aprendizagem atendem, **muito bem**, à concepção do curso definida no seu Projeto Pedagógico do Curso – PPC.
	5	Quando os procedimentos de avaliação previstos/implantados utilizados nos processos de ensino-aprendizagem atendem, de maneira **excelente**, à concepção do curso definida no seu Projeto Pedagógico do Curso – PPC.

Fonte: Brasil, Inep, 2012, p. 8.

Outros indicadores de qualidade relativos à avaliação da aprendizagem podem ser encontrados no Instrumento de Avaliação *in loco* para efeitos de reconhecimento do Curso de Pedagogia (2010), além do exposto anteriormente.

> Quando o processo efetivamente implantado de avaliação de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores dos alunos está plenamente adequado, com utilização de instrumentos de diversas naturezas, **incluídos os de avaliação individual, garantindo processos de recuperação,** quando necessários (BRASIL, 2010, p.4)

Com base nisso, os avaliadores deverão aprofundar suas análises na concepção do curso e, posteriormente, avaliar a coerência entre a avaliação proposta e essa concepção, atividade que julgo complexa e, muitas vezes, pouco examinada pelos avaliadores. O que se pode perceber, em muitas avaliações *in loco*, é a análise pura e fria do cálculo e do peso das notas dispostas pelo Regimento da instituição e descrito no PPC. Muitas instituições descrevem diretrizes de avaliação de aprendizagem, explicitando posicionamentos e possibilidades, mas avaliar o processo de ensino-aprendizagem não parece ser tarefa fácil para estas comissões, até por conta do curto tempo que têm para avaliar dezenas de indicadores de qualidade, em média, dois dias. Assim, é bem provável que a comissão *in loco* julgue o processo de avaliação

do ensino-aprendizagem de modo mais instrumental, com a análise de critérios de avaliação dispostos no Regimento, Projeto Pedagógico e em conversa com os protagonistas institucionais: estudantes, professores, coordenação e direção.

Por outro lado, as comissões *in loco* podem exarar seus pareceres acerca desse tema com a contribuição da análise feita nos Relatórios de Auto Avaliação Institucional elaborados pela CPA – Comissão Própria de Avaliação,[33] obrigatória nas instituições por força do Sinaes e isso apresenta correlação com o item 1.12 do Instrumento de Avaliação *in loco* "ações decorrentes dos processos de avaliação do curso: quando as ações acadêmico-administrativas, em decorrência das auto avaliações e das avaliações externas (avaliação de curso, ENADE, CPC e outras), no âmbito do curso, estão previstas/implantadas [...]."

O que se pode perceber diante disso é que há mecanismos oficiais para avaliação do processo de ensino-aprendizagem dos Cursos de Pedagogia no Brasil, mas uma análise profunda dos 4 (quatro) indicadores desta pesquisa dependeria de um estudo mais amplo, cotejando relatórios de avaliação *in loco*, relatórios de auto avaliação, entre outros documentos dos Cursos de Pedagogia brasileiros, o que, certamente, constituiria material para uma outra tese. Há, no entanto, no Relatório de Área do Enade do Curso de Pedagogia (2014) um importante sinal em relação ao indicador 3, que trata do privilégio de aprendizagens complexas sobre a memorização.

Nesse aspecto, como já discuti anteriormente, há indicativos no Relatório de Área no sentido de que os estudantes, de uma

[33] De acordo com a Lei nº 10.861, de 14 de Abril de 2004, "Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, [...], com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes: I - constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos; II - atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior. (BRASIL, 2004).

forma geral, não conseguem se inserir em aprendizagens complexas pelo fato de que têm pouco contato com seus cursos, estudam e pesquisam pouco e, portanto, formulam pouco ou nenhum pensamento abstrato complexo. Portanto, a aprendizagem complexa não ocorre ou é frágil. Em função disso, é provável que as análises da Prova do Enade (2014) realizadas pelo Inep tenham constatado que os estudantes, "por conta do acesso superficial ao debate contemporâneo travado no campo da Educação, [tenham empregado] apenas **memorização acrítica** de expressões mal compreendidas" (BRASIL, 2016, p.84).

4.2.4 Qualidade da Instituição

Em relação à "Qualidade da Instituição" foram analisados 5 (cinco) Indicadores, sem seguir uma ordem numérica em função de suas especificidades: os indicadores 1(um) a 3 (três) foram agrupados por tratarem da dimensão física e os indicadores 4 (quatro) e 5 (cinco) foram estudados em correlação porque este implica naquele, como destaco a seguir.

No que diz respeito ao indicador 5 - *Projeto institucional orientador das ações acadêmicas*-, o Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001, revogado em 10 de maio de 2006 pelo Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006 e em vigor até os dias atuais, trouxe com ênfase a exigência do Plano de Desenvolvimento Institucional, apelidado pelas instituições de PDI, como elemento a ser avaliado nessas instituições. No contexto do Decreto nº 3.860/2001, o PDI é:

> [...] elaborado para um período de 5 (cinco) anos, [...] um documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver (Disponível em: http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html. Acesso em: 01 out. 2016).

A elaboração do PDI, nessa fase da história da educação superior no Brasil, causou muita confusão às instituições porque foi a partir dele que as mesmas tiveram que planejar suas ações acadêmicas, orientando-as por meio de metas e estratégias, políticas e diretrizes, infraestrutura e demais elementos necessários.

> A elaboração do PDI deverá explicitar o modo pelo qual o documento foi construído e a interferência que exercerá sobre a dinâmica da Instituição, tendo como pressuposto o atendimento ao conjunto de normas vigentes (Disponível em: http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html. Acesso em: 01 out. 2016).

Até então, a legislação em vigor não exigia o PDI nessa condição e a atenção das comissões, quando das visitas *in loco*, era para analisar a consonância das ações da instituição às regras da legislação nacional e ao Regimento Geral. É bom lembrar que até a edição do Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001, os processos de regulação das instituições tramitavam no MEC para autorizações ou reconhecimentos - por meio de papel, no balcão do MEC. Era outro momento vivido pelas instituições e seus protagonistas, pois a legislação educacional produzida era extremamente confusa, contraditória e incessante - o jargão utilizado pelas IES era: *publica, republica, revoga, republica novamente, revoga...republica* -, os telefonemas às Secretarias do MEC faziam parte do cotidiano e o volume de documentos sempre preparados para as comissões era impensável, se bem que nos dias atuais não é muito diferente. Os mecanismos de organização e controle eram outros, pois os sistemas de *internet* não eram tão avançados; assim, tudo deveria ser encaminhado via papel.

Menos de um ano após a edição do Decreto nº 3.860/01, o Ministério da Educação, sob o comando do Ministro Paulo Renato Souza, instituiu, por conta da Portaria Ministerial nº 323, de 31 de janeiro de 2002, o SAPIEns/MEC - Sistema de Acompanhamento

de Processos das Instituições de Ensino Superior,[34] que permitiu que essas instituições, pela primeira vez, acessassem remotamente, via *internet*, o banco de dados do MEC para efetuar a abertura, o acompanhamento e a anexação de documentos relativos aos atos regulatórios, como autorização e reconhecimento de cursos, transferência de mantenedora, entre outros processos,[35]mediante o protocolo de documentos escaneados, mas ainda com necessidade de serem enviados ao MEC na sua forma física, em papel. Como presenciei este momento, compreendo que o SAPIEns/MEC foi um avanço na relação estabelecida entre MEC e instituições; e que sua evolução motivou o sistema eletrônico atual, denominado e-MEC, instituído pela Portaria Normativa 40/2007, que dispensa o envio de documentos físicos, em papel.

Foi no SAPIEns/MEC que as instituições tiveram que protocolar os primeiros Planos de Desenvolvimento Institucionais produzidos. A referência aos sistemas eletrônicos apenas têm relevância histórica, tendo em vista que mudaram e deram celeridade às relações entre MEC e instituições.

Posteriormente, em 2006, quando Fernando Haddad era Ministro da Educação no governo de Luís Inácio Lula da Silva, é publicado o Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006, que sofreu alterações ao longo de sua vigência, até 2016, pelo então governo de Dilma Rousseff. Por conta do artigo 16 desse Decreto, houve uma maior clareza para as instituições quanto aos objetivos do

[34] "O SAPIEnS/MEC é um sistema informatizado que utilizará as tecnologias de informação, de forma a permitir a interação entre as instituições de ensino superior e os órgãos do Ministério da Educação, por meio eletrônico, incluída a inspeção de documentos e o acompanhamento de processos a distância, por meio da Internet, bem como a disponibilização de informações à população.[...] O SAPIEnS/MEC destina-se ao "processamento eletrônico da tramitação dos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de ensino superior, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos destas instituições junto aos órgãos do MEC, instaurados a partir de 1º de fevereiro de 2002." (BRASIL, 2002)

[35] A essa época, como Secretário Acadêmico de uma IES privada da Região Oeste de Santa Catarina, tive a oportunidade de acessar este Sistema e protocolar processos de autorização e reconhecimento e cursos por inúmeras vezes.

Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), pois sua estrutura[36] foi descrita no referido artigo. No contexto deste Decreto, o PDI conceitua-se como um:

> [...] instrumento de planejamento e gestão que considera a identidade da IES, no que diz respeito à sua filosofia de trabalho; à missão a que se propõe; às estratégias para atingir suas metas e objetivos; à sua estrutura organizacional e ao Projeto Pedagógico Institucional com as diretrizes pedagógicas que orientam suas ações e as atividades acadêmicas e científicas que desenvolve ou que pretende desenvolver. Abrangendo um período de cinco anos, deverá contemplar ainda o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos; metas e ações da IES, observando a coerência e a articulação entre as diversas ações; a manutenção de padrões de qualidade; o perfil do corpo docente; a oferta de cursos de graduação, pós-graduação, presenciais e/ou a distância; a descrição da infraestrutura física e instalações acadêmicas, com ênfase na biblioteca e laboratórios e o demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras (BRASIL, 2012).[37]

Neste contexto histórico, quando já estava implantada nas instituições a cultura do *Projeto Institucional orientador das ações acadêmicas,* materializado principalmente por meio do PDI, é publicada a Portaria Normativa nº 40/2007,[38] que além de instituir

[36] "O plano de desenvolvimento institucional deverá conter, pelo menos, os seguintes elementos: I - missão, objetivos e metas da instituição [...], II - projeto pedagógico da instituição; III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos [...] IV - organização didático-pedagógica da instituição [...] V - perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior e experiência profissional não-acadêmica [...] VI - organização administrativa da instituição, identificando as formas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados [...] VII - infra-estrutura física e instalações acadêmicas [...]VIII - oferta de educação a distância, sua abrangência e pólos de apoio presencial; IX - oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras" (BRASIL, 2006, artigo 16 e incisos).

[37] O Decreto nº 5.773/2006 não traz o conceito de PDI. No entanto, o Instrumento de Avaliação (*in loco*) referente ao ano de 2012 o traz desta forma, trazendo expressamente a referência ao Decreto nº 5.773/2006 (BRASIL, 2012, p.31)

[38] "Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre

o sistema eletrônico e-Mec, "consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis[39]) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade[40]" (BRASIL, 2007).

Tendo acompanhado e vivido esses movimentos históricos de evolução da legislação relacionada ao PDI, percebi que, de fato, com tudo isso, a relação entre avaliação e Projeto Institucional tomou fôlego, integrando definitivamente os processos avaliativos de Curso e Institucionais:

> A Comissão de Avaliação, na realização da visita *in loco*, aferirá a exatidão dos dados informados pela instituição, com especial atenção ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), quando se tratar de avaliação institucional, ou Projeto Pedagógico de Curso (PPC), quando se tratar de avaliação de curso (BRASIL, Portaria Normativa 40/2007).

Assim, no que diz respeito ao Instrumento de Avaliação relativo aos Cursos de Pedagogia *in loco*, os avaliadores de Curso precisam explicitar "os documentos que serviram de base para análise da avaliação (PDI, PPC, relatórios de auto avaliação e demais relatórios da IES) e se estão dentro do prazo de validade". No entanto, é o indicador 1.2 do Instrumento de Avaliação *in loco*, que efetua o cotejo avaliativo da qualidade entre o PDI - Políticas

---

indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições" (BRASIL, 2007).

[39] "As Comissões de Avaliação *in loco* de instituições serão compostas por três avaliadores e as de curso, por dois avaliadores, sorteados pelo sistema e-MEC dentre os integrantes do Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação SuperiorSinaes (Basis), observados os arts. 17-A a 17-H. (NR)" (BRASIL, 2007).

[40] O artigo 33-D do referido Decreto determina que: "O ENADE aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, e as habilidades e competências adquiridas em sua formação. § 1º O ENADE será realizado pelo INEP, sob a orientação da CONAES, e contará com o apoio técnico de Comissões Assessoras de Área. § 2º O INEP constituirá um banco de itens, elaborados por um corpo de especialistas, conforme orientação das Comissões Assessoras de Área, para composição das provas do ENADE. Art. 33-E O ENADE será realizado todos os anos, aplicando-se trienalmente a cada curso, de modo a abranger, com a maior amplitude possível, as formações objeto das Diretrizes Curriculares Nacionais, da legislação de regulamentação do exercício profissional e do Catálogo de Cursos Superiores de Tecnologia".

Institucionais expressas no PDI - com o Curso de Pedagogia: "Quando as políticas institucionais de ensino, de extensão e de pesquisa (esta última, quando for o caso) constantes no PDI estão previstas/implantadas, de maneira **excelente,** no âmbito do curso" (BRASIL, 2012, p.3).

Diante do exposto, tendo em vista esse percurso histórico, considero que, enquanto Projeto Institucional orientador das ações acadêmicas, o PDI apresenta relevância no contexto da avaliação da qualidade porque exige que todas as instituições públicas ou privadas exercitem o hábito do planejamento e da avaliação de seus mandatos sociais periodicamente. Como é base para processos de avaliação - autorizações, reconhecimentos, recredenciamentos-, deve ser frequentemente estudado e acompanhado, porque as metas lá constantes precisam ser atingidas institucionalmente, ou, então, justificadas coerentemente.

O Instrumento de Avaliação Institucional (2014) utilizado para credenciamento e recredenciamento institucional traz um eixo de avaliação com foco no PDI em ampla conexão[41] com as dez dimensões explicitadas pela Lei do Sinaes. Este eixo "consiste na verificação da coerência existente entre esse documento e as ações institucionais nas diferentes vertentes de sua atuação acadêmica – ensino, pesquisa, extensão e gestão [...]" e

> objetiva verificar os diferentes caminhos percorridos (ou a percorrer) pela IES no contexto de sua inserção social, bem como sua atuação face à inclusão e ao desenvolvimento econômico e

[41] "Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional: considera a dimensão 8 (Planejamento e Avaliação) do Sinaes. Inclui também um Relato Institucional que descreve e evidencia os principais elementos do seu processo avaliativo (interno e externo) em relação ao PDI, incluindo os relatórios elaborados pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) do período que constituiu o objeto de avaliação. Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional: contempla as dimensões 1 (Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional) e 3 (Responsabilidade Social da Instituição) do Sinaes. Eixo 3 – Políticas Acadêmicas: abrange as dimensões 2 (Políticas para o Ensino, a Pesquisa e a 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: corresponde à dimensão 7 (Infraestrutura Física) do Sinaes" (BRASIL, 2014, p.2).

> social, tendo sempre como base a missão, os propósitos e as metas anunciadas no PDI. (BRASIL, 2014, p.7)

Assim, este eixo assume "[...] o papel de induzir maior comprometimento da IES na construção de seu PDI, priorizando sua coerência e evolução" (BRASIL, 2014, p.7).

O PDI, portanto, coerente com a prática da avaliação Institucional e de Curso, materializa e dá tom ao *Projeto institucional orientador das ações acadêmicas*. Evidentemente, seu papel é registrar e articular as ideias, os projetos, os desejos institucionais, as metas e os recursos para que as pessoas – os protagonistas das instituições: estudantes, professores, funcionários, comunidade - possam alcançá-los.

Considerando o indicador de qualidade nº 3, que trata da biblioteca atualizada[42] e com acesso irrestrito, o Relatório de Área do Enade do Curso de Pedagogia (2014) trouxe informações sobre o questionário aplicado aos estudantes concluintes tratando dos "níveis de discordância/concordância sobre se a biblioteca dispôs das referências bibliográficas que os estudantes necessitaram." O resultado foi o seguinte: a maioria, ou 74,1% dos questionados "concorda ou concorda totalmente".

[42] O Instrumento de avaliação (2012) considera um cálculo específico relacionado à Bibliografia Básica e Complementar do Curso: **Bibliografia Básica:** "Quando o acervo da bibliografia básica, com no mínimo três títulos por unidade curricular, está disponível na proporção média de um exemplar para [X vagas] anuais pretendidas/autorizadas, de cada uma das unidades curriculares, de todos os cursos que efetivamente utilizam o acervo, além de estar informatizado e tombado junto ao patrimônio da IES. **Bibliografia Complementar**: "Quando o acervo da bibliografia complementar possui, pelo menos, [X**títulos]** por unidade curricular, com dois exemplares de cada título ou com acesso virtual. No mesmo aspecto, **Periódicos:** "Quando há assinatura/acesso de periódicos especializados, indexados e correntes, sob a forma impressa ou virtual, **maior ou igual a [X] títulos** distribuídos entre as principais áreas do curso, a maioria deles com **acervo atualizado** em relação aos últimos 3 anos" (BRASIL, 2012, p.20-21).

Quadro 34 - Nível de Discordância/Concordância com a assertiva, biblioteca dispôs das referências bibliográficas que os estudantes necessitaram, por sexo de estudantes (% do total) - ENADE/2014 – Pedagogia (Licenciatura).

	Sexo do Inscrito		
	Total	Masculino	Feminino
Nível de Discordância / Concordância			
Discordo totalmente.	4,6%	0,3%	4,2%
Discordo.	4,4%	0,3%	4,1%
Discordo parcialmente.	5,6%	0,4%	5,2%
Concordo parcialmente.	11,2%	0,8%	10,5%
Concordo.	19,8%	1,3%	18,5%
Concordo totalmente.	54,3%	3,2%	51,2%
Total	**100,0%**	**6,3%**	**93,7%**

Fonte: MEC/INEP/DAES - ENADE/2014.

Sobre a disponibilização de acesso a acervo virtual, 74,8% dos questionados informou que a sua instituição disponibilizou o acervo.

Sobre a biblioteca virtual, percebe-se que, atualmente, em função do pouco tempo para os estudos, é uma excelente opção para leitura fora da sala de aula e, diante da evolução dos sistemas para a internet, pode ser acessada por aplicativos telefônicos e de computadores.

Em relação à qualidade do processo formativo dos estudantes, a biblioteca virtual é, também, uma opção para os estudantes de Pedagogia que não têm muito tempo para os estudos porque ela pode ser acessada em qualquer lugar, a qualquer hora, e contém acervos enormes, a maioria entre 4.000 e 10.000 títulos[43] em várias áreas do conhecimento, principalmente da área da educação. Mas, no entanto, faço uma pergunta: *os estudantes de Pedagogia (Enade 2014) praticam a leitura? E têm gosto pela leitura?* Esta pergunta encontra fundamento, pois a leitura influencia a habilidade de escrita e produção textual dentro da Norma Culta Brasileira e tem implicações diretas na qualidade do processo de ensino-aprendizagem de crianças de adolescentes.

[43] Exemplos correntes de Bibliotecas virtuais: Pearson e Saraiva.

Em relação a este aspecto, o Relatório de Área do Enade (2014) apresenta um estudo sobre a correção das respostas de Formação Geral com respeito à Língua Portuguesa. Estes estudos "[...] revelam que a tendência dominante entre os universitários brasileiros é a eliminação da acentuação gráfica, provavelmente motivada pela vivência dos jovens relacionada aos aplicativos de comunicação via *internet* (redes sociais e e-mails)"[44](BRASIL, 2016, p.69-70).

Constata-se a presença do uso indevido de acentos gráficos em palavras, como: "jornais," "telejornais," "propíciar," "medidas," "dignidade," "cidades." No que diz respeito à grafia das palavras, observam-se erros como: "a hipercorreção pela escolha de "e" no lugar de "i," por influência de hábitos da oralidade ("enumeros" por "inúmeros," "entevenção" por "intervenção"); a eliminação do "r" marcador do infinitivo verbal ("esta" no lugar de "estar"). Há outros problemas de grafia, como "estrupo," "automovís," "viensse," "caminhada." (BRASIL, 2016, p.69-70).

São, também, frequentes os desvios de caráter ortográfico, como:

> [...] eliminação da marca de infinitivo (-r-) e substituição por acento agudo ("está" no lugar de "estar"); confusão entre "ão" e "am" nas formas verbais ("invadão" no lugar de "invadam" e "estam" no lugar de "estão" no presente do indicativo; "estaram" no lugar de "estarão" no futuro do indicativo);confusão entre a grafia do verbo "haver" ("há") e o artigo definido ou a preposição "a"; uso de hífen para separar pronome átono – tanto uso indevido quanto omissão (no pretérito imperfeito e futuro do subjuntivo: "evitar-mos" no lugar de "evitarmos", "percebesse" no lugar de "percebe-se" e vice-versa) (BRASIL, 2016, p.69-70).

[44] O Relatório de Área consideram ainda que, "Nesse tipo de comunicação, devido ao ritmo intenso de troca de mensagens, o uso de acentos gráficos foi praticamente abolido. Outro fator que pode ter relação com essa tendência é a ausência de esclarecimento dos meios de comunicação, das autoridades e das escolas sobre as decisões do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, gerando um estado de indefinição para os estudantes" (BRASIL, 2016, p.69-70).

No que diz respeito aos aspectos textuais, o Relatório classificou os textos em "cinco níveis (zero a quatro), em função da quantidade de erros apresentados. O desempenho dos estudantes ficou concentrado, majoritariamente, nos níveis 3 e 2, em função da grande ocorrência de problemas de estruturação textual." "Alguns textos com pior desempenho foram enquadrados no nível 1, enquanto o nível zero foi atribuído a pouquíssimos casos, já que ele revela a existência de um texto sem articulação e com comprometimento do sentido" (BRASIL, 2016, p.69-72).

Para além dos problemas relatados acima, o Relatório de Área também aponta inúmeros outros problemas e faz um alerta: "um importante aspecto a destacar é o **baixíssimo desempenho d**e uma parte dos estudantes em relação à estrutura formal do texto produzido, o que é extremamente **preocupante ao se levar em conta que são graduandos em fase final de formação**" (BRASIL, 2016, p.69-73).

Com essas informações, além de outras presentes e analisadas no Relatório de Área do Curso de Pedagogia (2014), faço outra colocação: a dificuldade dos estudantes não está somente no pouco tempo para estudar, está, também, na carência cognitiva relativa às ferramentas para o estudo e à capacidade de ler e escrever, interpretar e pensar. Em outros termos, se o estudante ler pouco, estudará, escreverá e pensará pouco! Assim, como professor, como poderá ensinar? Essas constatações sinalizam um lamento, já sinalizado: estamos diante de uma crise, uma grave crise na educação, na formação de docentes, no interior dos Cursos de Pedagogia no Brasil e na construção da cidadania em nosso País porque saber ler e escrever bem é pressuposto mínimo para a edificação da qualidade social.

Em relação aos indicadores relacionados aos laboratórios - brinquedoteca, laboratórios de ensino -, o Instrumento de Avaliação *in loco* os analisa em relação à quantidade de equipamentos e adequação dos espaços físicos relacionados às

vagas oferecidas; e não há, no Relatório de Enade, indicadores e estudos sobre estas questões.

4.2.5 Qualidade do Corpo Docente

Em relação à "Qualidade do Corpo Docente," 9 (nove) indicadores foram propostos, mas a maioria deles remete a qualidade à perspectiva quantitativa - quantidade de docentes, titulação compatível, experiência docente-; portanto, os tratei e analisei conjuntamente.

A LDB de 1996, no artigo 52 (inciso II), traz a exigência da titulação e regime de trabalho mínimos para o corpo docente da Universidade: "II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado" e "III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral". Para as faculdades, a legislação exige a formação do corpo docente, no mínimo, com pós-graduação *lato sensu* em nível de especialização (artigo 66). É bom lembrar que o Instrumento de Avaliação *in loco* destina-se à avaliação de Cursos de Pedagogia existentes em universidades e faculdades, assim, também para as faculdades, quanto mais titulação e maior o regime de trabalho, maior será o conceito obtido na escala de 1 a 5.

Apresento como todos esses indicadores de qualidade relativos ao corpo docente figuram no Instrumento de Avaliação para, após, comentá-los de um modo geral:

Quadro 35 - Indicadores e Critérios de Análise relativos à "Qualidade do Corpo Docente" no Instrumento de Avaliação (*in loco*), 2012.

Indicador	Critério de Análise
Titulação do Corpo Docente	Quando o percentual dos docentes do curso com titulação obtida em programas de pós-graduação *stricto sensu* é **maior ou igual a 75%.**
Titulação do corpo docente do curso (percentual de doutores)	Quando o percentual de doutores do curso **é maior que 35%.**

Regime de trabalho do corpo docente do curso	Quando o percentual do corpo docente previsto/efetivo com regime de trabalho de tempo parcial ou integral é **maior ou igual que 80%.**
Experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica do (a) coordenador (a)	Quando o (a) coordenador (a) possui experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica, somadas, **maior ou igual a 10 anos** sendo, no mínimo, **1 ano de magistério superior**
Regime de trabalho do (a) coordenador (a) do curso	Quando o regime de trabalho previsto/implantado do (a) coordenador (a) **é de tempo parcial ou integral**, sendo que a relação entre o número de vagas anuais pretendidas/autorizadas e as horas semanais dedicadas à coordenação é **menor ou igual a 10**.
Experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica do (a) coordenador (a)	Quando o (a) coordenador (a) possui experiência profissional, de magistério superior e de gestão acadêmica, somadas, **maior ou igual a 10 anos** sendo, no mínimo, **1 ano de magistério superior**.
Carga horária de coordenação de curso	Quando a carga horária prevista/implantada para o (a) coordenador (a) do curso for **maior ou igual a 25** horas semanais dedicadas totalmente à coordenação.
Experiência profissional do corpo docente	Quando um contingente **maior ou igual a 80%** do corpo docente previsto/efetivo possui experiência profissional (excluída as atividades no magistério superior) de, pelo menos, **2 anos** para bacharelados/licenciaturas ou **3 anos** para cursos superiores de tecnologia.
Experiência no exercício da docência na educação básica	Quando um contingente **maior ou igual a 50%** do corpo docente previsto/efetivo tem, pelo menos, **3 anos** de experiência no exercício da docência na educação básica.
Experiência de magistério superior do corpo docente	Quando um contingente **maior ou igual a 80%** do corpo docente previsto/efetivo possui experiência de magistério superior de, pelo menos, **3 anos** para bacharelados/licenciaturas ou **2 anos** para cursos superiores de tecnologia.

Fonte: BRASIL, 2012, p. 11 a 15.

Nota: Os exemplos de Indicadores aqui demonstrados referem-se ao conceito "5."

Esses parâmetros são preparados pela Conaes[45] - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior e são revisados periodicamente, publicados no D.O.U em extrato e incorporado aos Instrumentos de Avaliação em Curso.

Para fins de atribuição do CPC – Conceito Preliminar de Curso, como apresentei nas *Decisões Metodológicas*, os indicadores relativos ao Corpo Docente também são coletados anualmente, no Censo de Educação Superior, conforme as Notas Técnicas do INEP: "A composição e o cálculo do CPC abarcam [...] informações obtidas a partir do Censo da Educação Superior sobre a titulação e o regime de trabalho dos docentes vinculados aos cursos avaliados" [46] com os seguintes pesos: "Proporção de Mestres: 7,5%; Proporção de Doutores: 15% e Regime de Trabalho: 7,5%."[47]

O Relatório de Área do Enade do Curso de Pedagogia (2014) não traz informações sobre esses indicadores.

Assim, a respeito da "Qualidade do Corpo Docente" percebe-se que a mesma é avaliada apenas de forma quantitativa, se bem

[45] A **C**omissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES "é o órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior Sinaes, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de Abril de 2004. A CONAES possui as seguintes atribuições: I - propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes; II - estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;
III - formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
IV - articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior
V - submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes ENADE;
VI - elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;
VII - realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação". (Disponível em: http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/conheca-a-conaes. Acesso em 1 out. 2016.

[46] Nota Técnica Daes/Inep nº 58/2015.

[47] Idem

que o Sinaes avalia, ainda, as formas de qualificação e capacitação do corpo docente das instituições e o seu plano de carreira.[48]

De forma diferente da Educação Básica, a Educação Superior não está na agenda central do Estado no que diz respeito à formação de professores e não apresenta um projeto nacional de formação de docentes para a educação superior para além da formação de recursos humanos em cursos de Pós-graduação *stricto sensu*. É evidente que, do ponto de vista legal, o papel primordial do Estado é a educação básica pública, obrigatória e de qualidade e por isso seria uma incoerência se a Educação Superior fosse priorizada neste momento, principalmente diante dos problemas de qualidade que o Brasil vem enfrentando; mas esquecê-la, como atualmente está ocorrendo, é uma arbitrariedade. O papel de formação de professores para a educação superior é competência das universidades, mas não se pode esquecer que no Brasil grande parte dos Cursos de Pedagogia é oferecida pelas faculdades espalhadas pelos mais distantes pontos do País, muitas delas sem condições de captar recursos humanos altamente qualificados, sujeitando-se à contratação de especialistas, sem experiência em pesquisa e, quiçá, demasiados deles sem experiência na Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, objeto primordial do Curso.

Como afirma Demo (2012, p.54-55), para o professor, a capacidade de pesquisa é fundamental para "corresponder desde logo ao desafio construtivo do conhecimento; o que [se] transmite em aula tem que fazer parte do processo de construção de conhecimento" porque a "aula que transmite conhecimento de

[48] Consta no Instrumento de Avaliação Institucional (2014) em relação à avaliação da **Política de Capacitação Docente das IES:** "Quando a política de formação e capacitação docente está prevista/implantada, de maneira excelente, considerando, em uma análise sistêmica e global, o incentivo/auxílio à: participação em eventos científicos/técnicos/culturais; capacitação (formação continuada); qualificação acadêmica docente e a devida divulgação das ações com os docentes." (BRASIL, 2014, p.18) e **Coerência entre plano de carreira e a gestão do corpo docente**: "Quando a gestão do corpo docente é excelente em relação ao plano de carreira protocolado/implantado" (BRASIL, 2014, p. 21).

alguém que constrói está no seu lugar" e isso implica em qualidade.

4.2.6 Qualidade do Corpo Discente

Neste último indicador "Qualidade do Corpo Discente" analisei 06 (seis) indicadores relacionados aos estudantes. O indicador 4 - *Oportunidade de participação em programas de Iniciação Científica* - já foi analisado no indicador "Qualidade das Práticas Pedagógicas."

O Instrumento de Avaliação Institucional (2014) e o de Curso (2012) trazem as informações apresentadas de forma resumida no Quadro 17.

Quadro 36 - Indicadores de Qualidade em relação à Qualidade do Corpo Discente, 2014.

Indicador	Critério de Análise
Programas de atendimento aos estudantes	Quando os programas de apoio aos estudantes (apoio psicopedagógico, programas de acolhimento ao ingressante, programas de acessibilidade ou equivalente, nivelamento e/ou monitoria), inclusive aos estrangeiros, quando for o caso, estão previstos/implantados de maneira excelente.
Programas de apoio à realização de eventos internos, externos e à produção discente	Quando os programas de apoio ao discente estão previstos/implantados, de maneira excelente, considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: participação/realização de eventos (congressos, seminários, palestras, viagens de estudo e visitas técnicas) e produção discente (científica, tecnológica, cultural, técnica e artística).
Política e ações de acompanhamento dos egressos.	Quando o plano de ação/ações institucionais previsto/implantado atende de maneira excelente à política de acompanhamento dos egressos.
Atuação dos egressos da IES no ambiente socioeconômico.	Quando as ações previstas/implantadas pela IES para verificação do egresso em relação à sua atuação profissional é excelente, considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: responsabilidade social e cidadania onde a IES está

	inserida, empregabilidade, preparação para o mundo do trabalho, relação com entidades de classe e empresas do setor.

Fonte: Instrumento de Avaliação Institucional, Inep, 2014, p. 15-17.
Nota: Os exemplos de Indicadores aqui demonstrados referem-se ao conceito "5".

Em relação ao indicador 1 - *Condições de apoio e permanência dos estudantes (auxílio à alimentação, moradia, transporte* -, o Instrumento de Avaliação do Curso de Pedagogia (2010) para efeitos de reconhecimento, traz somente aspectos relacionados ao atendimento ao estudante, se o curso "implementou, de forma plena, programas de atendimento extraclasse, e atividades de nivelamento, além de apoio psicopedagógico oferecido pela instituição"(p.6). O Instrumento de Avaliação Institucional (2014) traz o mesmo.

O indicador 2 - *Programas de inserção na vida acadêmica, incluindo ofertas de estudos compensatórios* - encontra correspondência nos dois Instrumentos - de Curso e Institucional - quando avalia se o estudante participa de "de programas de acessibilidade ou equivalente, nivelamento e/ou monitoria" (Inep, 2014, p. 15-17).

Em relação ao indicador 3 - *Programas de intercâmbio nacionais e internacionais* - não há correspondência no Instrumento de Avaliação de Curso (2012), mas há no de Avaliação Institucional (2014), quando o mesmo analisa a coerência entre o processo de internacionalização, o PDI e as ações institucionais em que os programas de intercâmbio são analisados.

Em relação aos indicadores 5 e 6 - *Inserção social e ações culturais* - o Instrumento de Avaliação Institucional (2014) avalia a "participação/realização de eventos (congressos, seminários, palestras, viagens de estudo e visitas técnicas) e produção discente (científica, tecnológica, cultural, técnica e artística)."

Tecidas as análises, pode-se perceber que o estudante é o ator/protagonista central de grande parte das atividades desenvolvidas na educação superior e a avaliação da qualidade,

discutida até aqui, também, em grande parte, está relacionada a ele, em função do seu direito de aprender. Uma instituição ou um Curso de Pedagogia perdem seus mandatos sociais quando não são capazes de atrair estudantes e, atraindo, precisam lhes oferecer formação de qualidade.

Quando discuti, no Capítulo I, a equidade como fundamento da qualidade, o fiz explicitando autores[49] que identificam que a equidade na educação superior não pode ficar restrita somente ao acesso ou à permanência, posto que a igualdade que conduz à equidade é a igualdade de resultados, de atributos.

Se considerados os estudantes de Pedagogia no Brasil, não se percebe em geral problemas no acesso em função do grande número de Instituições de Educação Superior no Brasil que oferecem este Curso, tanto presencial quanto a distância, em especial nesta segunda modalidade, inclusive em instituições públicas, como demonstrei no Capítulo 3. No entanto, para haver equidade é preciso que haja um padrão de qualidade. Se os estudantes entram nos Cursos de Pedagogia com baixa capacidade de ler e escrever, pensar e criticar e, como demonstrado pelas análises deste trabalho, saem em condição similar, como fica a equidade? A equidade depende exclusivamente de fatores internos às instituições e seus Cursos ou também é dependente de fatores externos? Como uma instituição ou curso poderá agir na e pela equidade, diante do fato de que a maioria dos seus estudantes é trabalhador, acima de 30 anos, e precisa sustentar a si e a sua família? Que condições de apoio e atenção são necessários serem dados pelas instituições nesses casos? Isso é papel somente dessas instituições? Como a avaliação da qualidade pode perceber isso?

Se o governo seguisse a Lei e priorizasse a formação de docentes no magistério superior para a Educação Básica em universidades públicas, gratuitas, na modalidade presencial, e de qualidade, como determina o artigo 62 (e § 3º) da LDB,

[49] MORDUCHOWICZ, 2004 *apud* MOROSINI, 2014, p. 395.

provavelmente o País teria melhores professores. Em contrapartida, certamente, sem a ajuda das faculdades e da Educação a Distância, o País estaria ainda mais longe de suas metas. É por isso que, em relação às metas, concordo com Demo (2016, p.9) quando infere que "[...] o PNE tem tudo para ser letra morta, particularmente porque não parte de diagnóstico honesto, prenunciado veementemente no Ideb de 2013 [e 2015], e que foi uma ducha de água fria."

Nesse cenário é preciso chamar à responsabilidade outro protagonista, que ainda não mencionamos: o MEC.

> o MEC formula dados mais que suficientes para saber que estamos em rota equivocada, até mesmo suicida: o atual sistema de ensino é pervasivamente inepto, não cabendo ser reformado, como se ainda despertasse alguma esperança positiva; cabe deixá-lo para trás radicalmente, em nome de um sistema de aprendizagem comprometido com o direito da população de aprender bem (DEMO, 2016, p.10).

No próximo item questiono a natureza normativa do Sinaes desenvolvida principalmente por este órgão ministerial, apresentando desafios e perspectivas para início de um novo debate.

4.3 A face normativa da avaliação no Sinaes

As análises do item anterior, em que apresentei e analisei o Curso de Pedagogia no contexto do Sinaes, no ano de 2014, podem conduzir o leitor à interpretação de que quase tudo está perdido. Lidas em relação aos Capítulos 1, 2 e 3, estas análises ganham força e o leitor poderá concordar com Demo (2016), quando diz que estamos em rota equivocada, suicida.

Embora eu tenha enfatizado na maior parte do tempo desta pesquisa que o Curso de Pedagogia no Brasil tem andado em searas difíceis e que isso implica diretamente na baixa qualidade

desses cursos com possíveis consequências na qualidade da Educação Básica oferecida pelo Estado, entendo que, como também identifiquei, estamos em crise e, esta, por sua vez, é sinal, um indicativo de que é preciso mudar. Portanto, a mudança provocada pela crise deve ser a nossa próxima parada. O movimento provocado para essa mudança deve ser campo fértil para o debate, principalmente entre os interessados nessa causa: sociedade, instituições, professores, estudantes e órgãos reguladores. Não deve ser um debate hermético e impositivo, a exemplo do que estamos presenciando por conta da edição da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016 (apelidada de Reforma do Ensino Médio), que não cabe aqui aprofundar, mas que teve grande repercussão na sociedade por várias questões, entre elas a ausência do debate, tão caro no meio educacional.

O primeiro ponto deste debate – como desafio - entre outros de igual relevância, consiste nas implicações decorrentes da natureza normativa da avaliação no Sinaes, questão também levantada por Griboski (2014, p.24) quando identifica, em sua tese de doutorado, a "prevalência da regulação nos processos de avaliação, caracterizado por meio de uma postura controladora do Estado, [...] visão que considera a supremacia dos valores do Estado e do mercado sobre os princípios formativos da avaliação."

Nos doze anos de Sinaes (2004 a 2016), como rememorei ao longo desta pesquisa, essa supremacia do mercado continua causando espanto porque tem encontrado novas e poderosas formas de mutação e resistência, com crescimento vertiginoso e implacável que fez da educação superior privada um grande negócio que não se opera mais e principalmente apenas em nível acadêmico, mas nas mentalidades dos conselhos empresariais, nas decisões de um C*hief Executive Officer - CEO* e assim por diante. Era comum, em relação a essa nem tão nova realidade, na década de 1980/1990, ouvir na mídia que tal encaminhamento foi dado pelo Reitor ou Diretor, ou equivalente, mas nos dias atuais, lê-se e ouve-se que decisões são tomadas pelos CEO das empresas (o CEO

da Kroton Educacional, o CEO da Ser Educacional, e assim por diante). É evidente que essas decisões são relativas aos grupos educacionais, mas não se pode negar que influenciam diretamente as mantenedoras e as instituições de ensino superior pertencentes a esses grupos. Enfim, com isso, quero ilustrar que as decisões pertinentes à maior parte da educação superior do Brasil está nas mãos de uma classe empresarial e, como não poderia deixar de ser, essa "classe" está preparada para agir com habilidade estratégica e destreza na manutenção dos seus investimentos e negócios. Trata-se de uma "classe" que estuda, pondera, considera, reestuda, reconsidera, pensa, repensa, calcula, recalcula, investe, reinveste e colhe os resultados. Nesse particular, a unidade de análise do lucro é o estudante: uma instituição com dois mil estudantes na graduação vale "X", mas se houver possibilidade de agregar mais valor às mensalidades, como o pagamento via cartão de crédito da própria empresa, esse estudante valerá "2X." E, em assim sendo, como é que poderia o Sinaes barrar tudo isso? Nem poderia, em função da força do mercado e do fato do Estado não suprir a demanda por educação superior; e até porque o artigo 209 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, determina que "o ensino é livre à iniciativa privada atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público."

Com isso, convido o leitor a relembrar uma das primeiras perguntas feitas no início deste trabalho: *de que qualidade devo falar?* Ora, desde o início me posicionei com a perspectiva da qualidade social, emancipadora, capaz de proporcionar ao estudante condições para a reflexão e a crítica como caminho à equidade; mas, no entanto, o que se percebe pelas análises, é que a avaliação da qualidade presente nos Cursos de Pedagogia no Brasil não se identifica com essa perspectiva. Ao contrário, mantém uma íntima relação com fortes mecanismos de mercado das massas e o resultado não poderia deixar se ser outro: o desvelamento da face

normativa do Sinaes. Embora o Sinaes tenha muitas faces e algumas delas tenham tomado fôlego ao logo desses doze anos de sua existência, é possível considerar que a face normativa destacou-se com veemência, embora, ingenuamente, inspirado pela promessa das Diretrizes Curriculares, do PNE e até mesmo de documentos normativos – ou pelo sonho de uma educação de qualidade social - eu tenha acreditado na face emancipatória – como a proposta pela CEA, em 2003. Foi isso o que me levou a apresentar, em 2014, o *projeto de tese* intitulado, *As faces do Sinaes: a avaliação emancipatória e regulatória na educação superior em dez anos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes (2004-2014)* mas, por isso mesmo, é que foi reformulado e readequado no interior da Linha de Pesquisa em Políticas e Gestão de Processos Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, por cerca de dois anos, em paralelo à evolução de outras pesquisas realizadas por pesquisadores desta Linha e que resultaram em artigos, capítulos de livros e outras produções publicadas[50] em importantes meios de divulgação científica.

[50] São alguns dos trabalhos desenvolvidos nessa Linha – ***ARTIGOS:*** "SARAIVA, M.; LUCE, M. B. . A apropriação da avaliação em larga escala pelas comunidades escolares: uma análise do ENEM e do SEAP. Políticas Educativas, v. 9, p. 136-153, 2016. LUCE, M. B.; FARENZENA, N. Uma contribuição ao movimento instituinte do Sistema Nacional de Educação. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 31, p. 437, 2016. GHISLENI, A. C.; LUCE, M B ; LUCE, Maria Beatriz. Efeitos da política nacional de avaliação em larga escala na gestão política e pedagógica de escolas municipais de Porto Alegre: Explorando relações e utilizações. Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives, v. 24, p. 71, 2016. LUCE, M. B.; FAGUNDES, C. V; MEDIEL, O. G. . Internacionalização da educação superior: a dimensão intercultural e o suporte institucional na avaliação da mobilidade acadêmica. Avaliação (Campinas), v. 21, p. 317-340, 2016. FAGUNDES, CATERINE VILA ; LUCE, Maria Beatriz ; RODRIGUEZ ESPINAR, SEBASTIÁN . O desempenho acadêmico como indicador de qualidade da transição Ensino Médio-Educação Superior. Ensaio (Fundação Cesgranrio. Impresso), v. 22, p. 635-669, 2014. ***CAPÍTULOS DE LIVROS:*** FAGUNDES, C. V. ; LUCE, Maria Beatriz . Os desafios para a institucionalização do sistema nacional de educação no Brasil. In: Janete Silveira Abrão. (Org.). Brasil: interpretações & perspectivas. 1ed.São Paulo: Marcial Pons; Instituto Universitário de Investigación en Estudios Latinoamericanos, Universidad de, 2016, v. , p. 153-167. SELBACH, P. T. S. ; LUCE, Maria Beatriz . Estratégias de formação pedagógica em tempos de expansão das universidades federais do sul do Brasil. In: Flávia Vieira; José Luís Coelho da Silva; Maria Assunção Flores; Clara Costa Oliveira; Fernando Ilídio Ferreira; Susana Caires; Teresa Sarmento. (Org.). Inovação pedagógica no ensino superior: ideias (e)

Supostamente superada esta fase do *sonho*, bastante importante para a construção desta pesquisa e para meu desenvolvimento intelectual, penso que esta face normativa do Sinaes tem servido a uma certa modelagem desse sistema que ocorre como consequência da estratégia de instituições - principalmente das instituições privadas - em relação à avaliação da qualidade. Em outros termos, o Sinaes, como se apresenta, está modelado às necessidades e exigências da iniciativa privada, da cultura de competitividade das/nas empresas evidenciando uma enorme capacidade e fôlego do mercado em continuar crescendo, inclusive pela via da Educação a Distância, dentro e fora do território brasileiro. Em sendo assim, a proteção do negócio encontra estratégias espetaculares que nada têm a ver com o

---

práticas. 1ed.Santo Tirso, Portugal: De Facto Editores, 2016, v. 1, p. 119-131.COSTA, A. R. P. ; LUCE, M. B. . O Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP/RS) e a sua execução na 35ª CRE. In: GRITTI, S,M.; HAMMES, L.J.; SILVA JÚNIOR, B.S.; COUTO, R.C.. (Org.). Da graduação à pós-graduação: a pesquisa na formação de professores. 1ed. Lageado: Editora da UNIVATES, 2015, v. , p. 19-39. FARENZENA, N. ; LUCE, M. B. ; LUCE, M B. Políticas públicas de educação no Brasil: reconfigurações e ambiguidades. In: MADEIRA, Lígia Mori. (Org.). Avaliação de políticas públicas. 1ed.Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014, v. , p. 195-215. ***TEXTOS COMPLETOS PUBLICADOS EM ANAIS DE CONGRESSOS:*** SELBACH, P. T. S. ; LUCE, M. B. . O movimento de desenvolvimento profissional docente e o processo de avaliação institucional em universidades do sul do Brasil. In: XI Reunião Científica Regional da ANPED (ANPED-Sul), 2016, Curitiba, PR. SELBACH, P. T. S. ; FERREIRA, J. S.; LUCE, M. B. . Avaliação institucional e desenvolvimento profissional docente nas novas universidades federais brasileiras. In: IV Congresso Iberoamericano de Política e Administração da Educação - VII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. Políticas e práticas de Administração e Avaliação na Educação., 2014, Porto, Portugal. IV Congresso Iberoamericano de Política e Administração da Educação - VII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. Políticas e práticas de Administração e Avaliação na Educação.. Porto, Portugal: Biblioteca ANPAE - Série Cadernos ANPAE, 2014. v. 18. p. 1-15. LUCE, M. B.; OLIVEIRA, K. F. ; MIORANDO, B. S. . Avaliação e qualidade institucional da universidade: notas de/para uma reflexão ibero-americana. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO, 3.; CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, 8., 2013, Gramado. Anais do III CONGRESSO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO, 2013; VIII CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013.. Gramado: Casa Leiria, 2013. FERREIRA, J. S. ; LUCE, M. B. ; LUCE, M. B. . Gestão do compromisso social da educação superior e desenvolvimento regional: um estudo de caso na Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina. In: Seminário ANPAE Região Sul - Gestão de Políticas Públicas e Educação: desafios atuais, 2012, Pelotas, RS, Brasil. Anais do Seminário ANPAE Região Sul - Gestão de Políticas Públicas e Educação: desafios atuais. Pelotas, RS, Brasil: UPPel & ANPAE, 2012. FAGUNDES, C. V. ; LUCE, M. B. ; LUCE, M. B. ; ESPINAR, S. R. . O desempenho acadêmico como indicador de qualidade institucional. In: Seminário ANPAE Região Sul, 2012, Pelotas. Seminário ANPAE Região Sul: Gestão e políticas públicas de educação, desafios atuais. Pelotas, RS, Brasil: Editora da UFPel, 2012.

compromisso social da universidade, mas com a mentalidade empresarial, competente e inteligente, fidedigna aos seus propósitos mercantis, como não poderia deixar de ser. É por isso, talvez, que os estudantes, ao responderem aos questionários do Enade 2014 apontaram que grande parte das instituições lhes proveram com condições materiais (infraestrutura), humanas (docentes, técnicos) e pedagógicas suficientes ao longo da realização de seus Cursos de Pedagogia. A fórmula é simples, e precisa ser lida contextualmente: atrai-se um conjunto muito grande de estudantes com baixa capacidade econômica, contratam-se professores com pouca titulação (como apresentei no Capítulo 2) e pouca experiência em pesquisa, geralmente especialistas, mas "camaradas", apresenta-se uma infraestrutura acolhedora, uma proposta de financiamento público (Fies, Prouni) ou privada condizente; acrescenta-se a isso a possibilidade de se estudar total ou parcialmente em casa e conquistam-se muitos clientes. Está ótimo, eram as condições de "que eu precisava, muito obrigado!". Nesse sentido, o que o Relatório de Área do Enade 2014 pareceu também revelar foi o resultado de muitas relações satisfatórias de consumo e é em função disso que os estudantes não reclamaram de suas instituições, até porque, salvo exceções, não teriam porque fazer o contrário e, outros, nem capacidade para discernir porque "naquele mundo que me satisfaz, nada me insatisfaz" se eu não quiser acordar e, acordado, não souber enxergar.

A esse fato, acrescento outro, também de caráter normativo, que é o poder do diploma. No Brasil, conforme o artigo 48 da LDB, os "diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular". Ora, diferentemente da grande maioria dos cursos de bacharelado em que a competência é testada pelo mercado, a maior parte dos formados em cursos de licenciatura no Brasil e que optam pela docência na Educação Básica servem ao Estado, em escolas e instituições públicas. Como a demanda nessa área ainda é grande, a exemplo do Estado de Santa Catarina e de

outros estados, cuja rede estadual é composta por cerca de mais de 70% (setenta por cento) de professores admitidos em caráter temporário, o diploma é peça fundamental. Acertadamente, a Resolução nº 2, de 1 de julho de 2015, (discutida no Capítulo 3) ao tratar com mais clareza a formação continuada, trouxe um pouco de luz a essa questão mas, por outro lado, a figura do professor com *notório saber* para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação para atender o disposto no inciso V do *caput* do art. 36 da LDB de 1996, por força da Medida Provisória nº 746, de 2016, trouxe desespero e desconfiança. Salvo exceções, não existem profissionais com *notório saber* em abundância e, se existem, eles estão na academia, ou em empresas; o que existe disponível são possíveis *notórios sensos comuns*. A desonestidade presente nessa norma é explícita e é reveladora de um conceito que despreza a qualidade. Até então, o que vínhamos observando é que há um conceito de qualidade que está posto nos documentos oficiais (Diretrizes), mas há outro(s) que está(ão) acontecendo. Nesse caso, porém, a figura do professor *notório saber* para a Educação Básica é fruto de pensamento avesso, contraditório às próprias diretrizes formuladas, às metas do PNE e a tudo o que pudemos pensar (ou sonhar) ao longo deste trabalho em termos de formação/valorização do professor. É um devaneio, fruto das estratégias inicialmente apontadas, isto é, da supremacia do mercado alinhada ao Estado, capaz de solapar sonhos e conquistas históricas que se esvaem por conta da força normativa da legislação.

O Sinaes, assim como se apresenta, constitui grande parte do que temos e evoluímos no Brasil nos últimos doze anos em termos de avaliação da Educação Superior, por isso, não pode ser desprezado; ao contrário, cada vez mais e, continuamente, precisa ser problematizado e reinterpretado à luz das políticas educacionais em curso. É provável, como estamos assistindo, que momentos truculentos passem e se renove a esperança de uma avaliação de qualidade social, como idealizada pela CEA. Por isso,

sinto-me feliz por ter sonhado utopicamente, quando da proposta do projeto de tese e em partes desta pesquisa, em que fui à defesa da avaliação da qualidade emancipatória. Mantenho-me sonhador porque não posso deixar de acreditar nas instituições e seus cursos, nas suas capacidades de promover a qualidade e a produção de sentidos, ao mesmo tempo em que não posso deixar de acreditar num sistema de avaliação capaz de induzir esse processo.

5

(Des)caminhos da qualidade e as revelações do Sinaes

Realizei este estudo com a intenção de melhor compreender como se apresenta a avaliação da qualidade da Educação Superior, decorridos dez anos de implementação do Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. No percurso do trabalho, acabei por focalizar a questão nos Cursos de Licenciatura em Pedagogia no Brasil, analisando mais pormenorizadamente o Enade 2014, Relatório de Área, Instrumentos de Avaliação de Curso e Institucional do Inep, em contexto das Diretrizes e Políticas Nacionais e de uma problematização dos indicadores de qualidade, como o CPC – Conceito Preliminar de Curso e CC - Conceito de Curso, bem como do Censo da Educação Superior.

Com efeito, residiu nas decisões metodológicas deste estudo o desafio de elaborar estratégias que possibilitassem lançar um olhar atento sobre a avaliação da qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil, considerando a natureza complexa e polissêmica do tema, suas contradições e tensionamentos. Dediquei-me, então, ao exercício de apresentar e compreender importantes conceitos e implicações relacionados ao tema - a qualidade da Educação Superior no Brasil, o Sinaes (enquanto Sistema), a formação inicial de professores em Cursos de Licenciatura e, por último, a avaliação, pelo Sinaes, do Curso de Pedagogia no Brasil. Os desdobramentos desses elementos permitiram outros estudos, dentre os principais, cito: o estudo das

concepções de qualidade em Educação Superior; a Educação Superior de qualidade como bem público, direito e dever do Estado; o estudo de termos contemporâneos de qualidade, com destaque à equidade; os sentidos da internacionalização da Educação Superior; as concepções de sistema educativo e a evolução da Educação Superior no Brasil (Plano Atcon, Relatório Meira Mattos, Paru, Geres, Paiub, ENC e o Sinaes); os desafios e avanços da formação inicial de professores no Brasil e a recente política educacional em curso, materializada por meio do Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016 e da Resolução nº 2, de 1 de julho de 2015.

Tendo como ponto de partida esse referencial teórico, procurei encontrar categorias e indicadores que pudessem subsidiar a pesquisa. Assim, identifiquei 06 (seis) categorias e 39 (trinta e nove) Indicadores de Qualidade ancorando-me, sobretudo, na recente proposta de Indicadores de Qualidade para a Educação Superior formulada por Morosini, Fernandes, Leite, Dal Pai Franco, Cunha e Isaia (2016).

Com esse percurso tentei explicitar os objetivos, a abrangência, a pertinência/relevância e o interesse do estudo voltado à compreensão da avaliação da qualidade dos Cursos de Licenciatura em Pedagogia no Brasil, ao se completarem dez anos de implementação do Sinaes. Assim, nas análises, procurei caracterizar o Curso de Pedagogia no Sinaes (2014), levantar dados e informações e estudá-las em cotejo às Categorias (*Qualidade do Currículo, Qualidade das Práticas Pedagógicas, Qualidade da Avaliação, Qualidade da Instituição, Qualidade do Corpo Docente e Qualidade do Corpo Discente*) e Indicadores propostos a fim de evidenciar a(s) qualidade(s) presente(s) nesse Curso.

Acredito que foi aí o maior esforço deste trabalho mas também a sua originalidade, isto é, a tentativa de estudar a avaliação do Curso de Pedagogia pelo Sinaes com todos os elementos que o compõem: Enade, Avaliação *in loco* (Cursos), Avaliação Externa e Censo da Educação Superior em cotejo com

Categorias e indicadores propostos por Morosini *et al.* (2016), pesquisadores já citados. Mesmo que não tenha sido possível estudar o conjunto dos resultados dos Relatórios de Avaliação *in loco* pelo enorme volume de dados e confidencialidade dos mesmos – o que certamente, provocou desconexão de processos - o estudo do Instrumento de Avaliação *in loco* foi um exercício importante, uma vez que trouxe importantes sinalizações para a compreensão do Sinaes e da avaliação da qualidade dos Curso de Pedagogia no Brasil.

Com este estudo defendo aqui a tese de que a avaliação da qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil (2014), em contexto do Sinaes, moldou-se à supremacia do mercado orientada por uma face normativa da avaliação em profunda contradição à qualidade emancipatória, preconizada nos documentos oficiais instituintes do próprio Sinaes.

As análises presentes nesta pesquisa indicam que, embora preconizada em documentos oficiais, a qualidade que ocorre é outra - muito mais voltada ao Economicismo e Isomorfismo do que à Equidade - e fica potencialmente incapaz de conduzir à emancipação. O Sinaes, como se apresenta, está modelado às necessidades e à mentalidade gerencial das grandes corporações educacionais, revelando uma enorme capacidade e fôlego do mercado em continuar crescendo, inclusive pela via da Educação a Distância, por conta, sobremaneira, da força normativa da avaliação. Percebe-se que a proteção do negócio encontra estratégias espetaculares que nada têm a ver com o compromisso social da universidade, mas com a mentalidade empresarial, competente e inteligente, fidedigna aos seus propósitos mercantis, como não poderia deixar de ser.

Como anunciou Ketele (2008, p.39), "a educação superior pode ser efetiva e eficiente sem ser socialmente relevante se os efeitos desejados e observados não servirem à sociedade." Em consequência disso, pressionadas por essa lógica, as instituições sucumbem em seu papel de protagonistas sociais porque deixam

de atuar como espaço de produção de crítica e de intelectualidade. Com isso, comprometem sua liberdade acadêmica e autonomia e perdem sua capacidade de pensar criticamente, com discernimento, para que possam apresentar respostas à sociedade, aos desafios da vida, do local e do global. Tendo suas liberdades cerceadas, as instituições não conseguem perseguir suas missões e objetivos, perdem sua autonomia e abrem espaço para forças políticas e ideológicas que queiram exercer controle sobre elas. Isso implica em baixa qualidade porque é nas instituições que se pode "legitimar resultados e promover a qualidade, mas o sistema de avaliação precisa agir no sentido indutor deste processo, na busca pela qualidade pela educação e pela compreensão e produção de seus sentidos." (TREVISAN; SARTURI, 2016, p.13)

Nesse debate, destaco um alerta no sentido de que a discussão sobre a qualidade não se fundamenta sobre as formas como a educação superior é oferecida ou pela sua lucratividade, nem sobre sua natureza pública ou privada, nem se presencial ou a distância, mas o que é oferecido, em que condições e com quais resultados. O problema é que, em nome disso, por conta da supremacia do mercado, as condições e resultados dos cursos e das instituições estão amparados por outros conceitos de qualidade (economicismo, isomorfismo), negando o *movimento instituidor* do Sinaes (LUCE; FARENZENA, 2016) e, por consequência, sua proposta de qualidade formativo-emancipatória. Em função do exposto, é bastante provável que a qualidade ainda se encontre na agenda central da educação superior porque muitas perguntas estão abertas, esperando respostas e essas lacunas possivelmente dão origem à polissemia conceitual presente no conceito de qualidade, que entendo não se constituir em um problema, mas em caminho para o exercício de se pensar por onde se deve andar. Entendo que a sua natureza plural possibilita espaço para múltiplas reflexões sobre esse conceito, inclusive para além da qualidade isomórfica e economicista.

Na construção desse caminho, o atual momento (2016), embora esteja abalado por ventos de contradição, desconfiança e dúvida em função das decisões políticas adotadas, também tem ventos que sopram com a esperança de novas possibilidades, como o fato da determinação, pela Lei nº 13.005, de 24 de 25 de junho de 2014, da instituição do Sistema Nacional de Educação – SNE, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE.

Como o PNE propõe forte compromisso com a formação de docentes para a Educação Básica de qualidade, é de se imaginar que sua instituição, que visa o cumprimento do Direito Público Subjetivo a uma educação de qualidade para todos, deveria contemplar o debate sobre a qualidade dessa formação no Brasil. Das três propostas instituidoras de Sistema Nacional, a que está em tramitação no Congresso Nacional, embora contemple a qualidade, não o faz mediante a expressão "social"; ao contrário, refere-se mais à qualidade relativa à quantidade de insumos e custos e está desprovida de um conceito com referência qualitativa. As outras duas propostas (FNE e MEC), embora tenham tido o cuidado com essa perspectiva social-qualitativa, encontram-se, aparentemente, fora da pauta de discussões. Conquanto estes projetos de lei estejam revestidos de provisoriedade e fragilidades, o exercício de análise dos mesmos adquire relevância histórica e contribui para enxergar a complexidade de um sistema educativo e a difícil tarefa de abstrair elementos que possam contribuir para sua articulação com outros sistemas - a exemplo do Sinaes - e, ancorando-se nesse processo, se pensar na qualidade da formação docente, inclusive dos Cursos de Pedagogia no Brasil.

Exemplos de (des)caminhos sobre a avaliação da qualidade da educação superior no Brasil foram explicitados também no Capítulo 2, em que situei o Paru, o Geres, o Paiub e o ENC. Desses, o Paru e o Paiub foram os mais aceitos no meio universitário como possíveis caminhos, porque continham embriões da qualidade emancipatória e sinalizavam um compromisso com o estudo da

crise na universidade, indicando a necessidade de se encontrar meios para sua superação. Ambas as propostas sucumbiram, seja pela falta de apoio governamental, sob a justificativa de ajustes/redução nos gastos públicos e recursos destinados às áreas social e educacional, ou por ordem da nova política econômica. E foi em função dessa nova ordem que andamos pelos (des)caminhos do ENC – Exame Nacional de Cursos, em que se observou o retorno de diretrizes presentes na proposta da Geres, que, assim como a política de FHC, previa a adoção de um Estado gerencial em forte sintonia com as perspectivas do mundo privado, com a globalização e o capital internacional. A partir desse movimento, acalentado no seio da onda gerencial promovida pelo capital, algumas possibilidades ficaram evidentes nesse governo: a educação superior como meio de produção de conhecimentos de interesse do contexto internacional mostrou-se lucrativa e interessante e, então, haveria a necessidade da instituição de um Estado avaliador.

Naquele momento histórico - governo FHC - o conceito de qualidade de uma educação compreendida como bem público não foi central no governo, até porque essa ideia concentrou-se no individual em detrimento do institucional. Assim, diante da incapacidade de avaliar uma instituição ou até mesmo um curso, estudantes passaram a boicotar o ENC. Na prática, o ENC fortaleceu o ranqueamento e a divulgação de notas dos cursos e forneceu amplo material à mídia, que se utilizou desses instrumentos para classificar as instituições e apresentá-las à sociedade de forma equivocada e torpe.

Em contrário à lógica proposta pelo ENC, originou-se o Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, que veio à luz no primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva. Nesta outra lógica pretendia-se que a educação superior se desenvolvesse em caminho oposto à ótica neoliberal; era uma nova expectativa de se retomar as bases do Paiub, tendo em vista as experiências negativas do ENC. Assim, instalou-se a CEA –

Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior, que publicou uma proposta com subsídios para a avaliação da educação superior denominada *Sinaes: Bases para uma Nova Proposta da Educação Superior*. Esta proposta reconheceu a necessidade de uma política que fosse capaz de "refundar a missão pública do sistema de educação brasileiro, respeitando sua diversidade, mas tornando-o compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia" (Sinaes, 2003, p.7), sinalizando para a avaliação que se orienta pela produção de sentidos que justifiquem a existência das Instituições de Educação Superior na sociedade.

Essa perspectiva foi denominada de avaliação da qualidade emancipatória, pois "não se apresenta somente como prática produtora de juízos de fatos, de coleta de informação, medida e controle de desempenho. Seu processo requer reflexão tanto sobre a prática quanto sobre o objeto e os efeitos da avaliação, o que só pode ser feito através de juízos de valor" (Sinaes, 2003, p.12).

Para a CEA, a avaliação da qualidade emancipatória diferencia-se do mero controle porque seus processos se propõem a melhorar o cumprimento dos compromissos institucionais, suas missões públicas, bem como a elevação da consciência pedagógica e da capacidade profissional dos docentes, da produção de conhecimentos e da análise crítica do conjunto de práticas e dinâmicas institucionais.

Passados mais de dez anos da publicação da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, observa-se que muitas das concepções propostas pela CEA não vingaram. Ao contrário, provavelmente por conta da face normativa da avaliação, das pressões internacionais e de mercado, em especial por conta da mentalidade dos grandes grupos empresariais, houve a revelação do coroamento da supremacia do mercado, o que motivou à proposição da *tese* desta pesquisa.

Há, no entanto, revelações positivas no Sinaes: nunca se vivenciou tantos descredenciamentos e fechamentos de cursos

ruins no Brasil. Universidades, centros universitários e faculdades privadas ruins fecharam as portas, como é o caso da *Universidade São Marcos*, em 2012, *Universidade Gama Filho e UniverCidade,* em 2014, entre outras tantas, com repercussão nacional. Essas decisões relativas ao fechamento de instituições e cursos, como se pode perceber pelos atos do Ministério da Educação, são revelações inéditas no contexto da avaliação da qualidade da Educação Superior. A partir de uma análise mais aprofundada e integrada observa-se que as conclusões referentes aos processos citados - recredenciamento, reconhecimento - são realizados a partir de instrumentos de verificação *in loco*, que trazem em seu teor e em sua estrutura, as mesmas lógicas da ACE – Avaliação das Condições de Ensino, criadas no governo FHC. Embora se percebam, nesses instrumentos, considerações de cunho reflexivo, na maioria das vezes, esses instrumentos remetem a considerações de cunho quantitativo, como abordei no Capítulo 4: se bem que as mesmas são necessárias, não deveriam prevalecer no processo. Entretanto, as forças prevalentes remeteram à construção de uma lógica de avaliação da qualidade mais quantitativa do que qualitativa e desconsideração do necessário equilíbrio que deveria haver entre ambas as faces. Tratei sobre esse (des)equilíbrio de lógicas no Capítulo 4, momento em que analisei a avaliação da qualidade da educação superior nos Cursos de Pedagogia.

Embora não se possa dar conta de se observar todas as possíveis revelações proporcionadas pelo Sinaes, algumas podem ser percebidas no horizonte e acredito que esta dinâmica movimenta e dá fôlego ao aperfeiçoamento desse Sistema. Sobre esse novo horizonte, que consiste em um novo caminho, no Capítulo 3, ao pretender analisar a Política Nacional de Formação de Profissionais para o Magistério da Educação Básica parti da hipótese de que a qualidade da educação passa pela qualidade da formação docente. Considerando que as análises constantes nesse Capítulo sejam reveladoras em relação à formação docente no Brasil, algumas delas merecem destaque, como o fato das políticas

em curso privilegiarem a formação de professores em Cursos a Distância em desatenção ao § 3º do artigo 62 da LDB de 1996, que determina que a formação inicial de profissionais do magistério dê preferência à modalidade presencial. Nesse aspecto, por meio dos dados apresentados, percebe-se que a maior parte dos estudantes dos Cursos de Licenciatura no Brasil é mulher, frequenta cursos noturnos e na modalidade a distância. O problema reside no fato de que, provavelmente, grande parte dessas mulheres, além de desempenhar a jornada de trabalho fora de casa, cuida dos filhos e dos afazeres domésticos, tem renda comprometida com custos da casa e família, e não consegue adquirir livros e/ou custear cursos de formação continuada. Dessa forma, a educação a distância constitui-se em uma saída para essas mulheres.

O anunciar desse novo horizonte traz também inovações em relação à Política de Formação de Profissionais para a Educação Básica: iniciação à docência - ainda a se saber se será nos moldes do Pibid - apoio acadêmico a licenciados, formação pedagógica para graduados não licenciados, promoção de revisões curriculares de acordo com a BNCC – Base Nacional Comum Curricular, residência docente, intercâmbios entre instituições, e, no campo do financiamento, amortização do saldo devedor do financiamento estudantil do licenciado pela docência efetiva na rede pública de educação básica, entre outras.

As inovações também contemplam o Sinaes, como a proposta do *regime especial da avaliação das licenciaturas* por este Sistema e a *prova nacional* para docentes. Essas medidas parecem indicar novas perspectivas de qualidade, embora seja notório que não são suficientes para assegurá-la, mas constituem-se em caminho para se repensá-la. Embora não garantam, nem revertam alguns problemas históricos - como o papel central que deveria ocupar a Universidade no processo de formação e a predominância dessa formação ocorrer em cursos de Licenciatura presenciais – essas medidas precisam efetivar a qualidade como central porque a educação de qualidade é *direito público subjetivo*, cabendo ao

Estado, por meio da escola e de seus docentes, oferecê-la com bons professores, formados em licenciaturas de qualidade, o que implica em outro direito: o *direito de aprendizagem* do estudante.

Cruzam-se caminhos e descaminhos, revelam-se acertos e desacertos, mas há questões que ousam se revelar sem nenhum pudor, afrontando a lógica constitucional e política do pouco já instituído, a duras penas, fruto do debate sobre a qualidade da educação no Brasil. Acertadamente, a Resolução nº 2, de 1 de julho de 2015, discutida no Capítulo 3, ao tratar, com mais clareza, da formação de profissionais para a Educação Básica, põe esperança à compreensão da qualidade como central no processo formativo. Por outro lado, a figura do professor com *notório saber* para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação para atender o disposto no inciso V, do *caput* do art. 36 da LDB de 1996, por força da recente Medida Provisória nº 746, de 2016, trouxe desespero e desconfiança. Assim, reforça-se a *tese* de que há um conceito de qualidade posto nos documentos oficiais e outro(s) está(ão) acontecendo porque a figura do professor *notório saber* para a Educação Básica - fruto de pensamento avesso - é contraditória às próprias diretrizes formuladas, às metas do PNE e a tudo o que pude pensar (ou sonhar) ao longo deste trabalho em termos de formação e valorização do professor.

Nesse(s) (des)caminhos, o cumprimento da Educação Básica como direito público subjetivo não é o único desafio; mas é um dos mais salutares. Há outros inúmeros desafios que comprometem a formação de professores, principalmente para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, como é o caso dos Cursos de Pedagogia e que estão diretamente relacionados à questão da qualidade.

Na tentativa de cercar esses desafios relacionados à compreensão da qualidade nos Cursos de Pedagogia, propus algumas questões que orientaram minha caminhada nessa busca: que noções/conceitos de qualidade o Curso de Pedagogia, no contexto do Sinaes, imprimiu? Apesar da vinculação entre

avaliação e qualidade ser recomendada nos documentos oficiais, esta relação apresenta parâmetros suficientes para a construção de um conceito de qualidade? Os resultados da avaliação da qualidade dos Cursos de Pedagogia reforçam que caráter: o concorrencial, no sentido do controle burocrático e ordenamento, ou o do cumprimento dos mandatos sociais das instituições, portanto formativo-emancipatórios?

O Capítulo 4, amparado nos anteriores, fundamentalmente constitui-se no exercício de busca de respostas a essas questões. Evidentemente, em função dos limites desta pesquisa, nem todas essas puderam ser respondidas por conta dos desafios que emergiram, da fragilidade dos Relatórios e Instrumentos e da impossibilidade de se conectar todo o processo a partir dos três pilares fundamentais do Sinaes - avaliação *in loco* de cursos, avaliação institucional interna e externa, e avaliação de desempenho dos estudantes – Enade. No entanto, importantes revelações foram obtidas por meio da análise dos indicadores empregados neste estudo, distribuídos nas Categorias de Qualidade definidas.

As análises relacionadas à *Qualidade do Currículo* revelam que a quantificação de algo abstrato, como a Qualidade do Currículo, em conceitos numéricos é inviável e afasta a lógica de maturidade institucional que deveria ser construída pelas instituições/Cursos de Pedagogia no contexto do Sinaes. Por conta disso, é provável que as instituições/cursos, principalmente as pequenas instituições - a maioria no Brasil - deixem de lado sua autonomia pedagógica e busquem, de forma mecânica, "modelos" de organizações curriculares abertas, flexíveis e com práticas interdisciplinares adequadas às suas necessidades sem se dar conta de que essa é uma prática que deveria ser construída institucionalmente. Isso afasta qualquer perspectiva de qualidade e, como apresentei nos Capítulos 1 e 2, está presente em grande parte das instituições brasileiras.

É revelador, também, o fato de o Inep, por meio do Relatório de Área, destacar que os estudantes de Pedagogia no Brasil, em 2014, apresentam enormes dificuldades no emprego da Língua Portuguesa - com erros ortográficos e gramaticais que comprometem a compreensão, coesão e coerência de ideias. Este Relatório levantou a possibilidade desse desconhecimento estar relacionado "aos currículos de muitos cursos de Pedagogia" (BRASIL, Inep, 2015, p.90). "A revelação mais imediata e que causa bastante preocupação é a baixa qualidade da formação dos estudantes dos cursos de Pedagogia" (BRASIL, Inep, 2015, p.90).

Essa baixa formação, como revelado neste estudo, implica na inabilidade/incapacidade de:

- Relacionar a teoria à prática;
- Posicionar-se adequadamente em relação à profissão do Licenciado em Pedagogia;
- Problematizar temas relacionados à educação, como o relacionado aos Direitos Humanos;
- Ensaiar o ato de criticar e refletir;
- Posicionar-se em defesa de princípios constitucionais - como a democracia e a tolerância;
- Ancorar-se em percepções mediadas pelo conhecimento científico; ao contrário, essas percepções aparecem eivadas de preconceitos calcados no senso comum a partir da revelação de um quadro de incompreensões;
- Perceber a cidadania e suas formas de conquista;
- Perceber os preceitos mais básicos da escola;

Estas constatações incidem diretamente na percepção de qualidade dos Cursos de Pedagogia do Brasil, em especial, no

conceito de qualidade emancipatória, que está diretamente ligada ao pensamento crítico, baseado na pesquisa e na reflexão, bem como na consciência cidadã. Um Curso de Pedagogia com qualidade social deve ser capaz de gerar no indivíduo condições para sua emancipação cognitiva, que ocorre, principalmente, por meio da crítica e da reflexão amparadas pela consciência cidadã.

Então, é deveras preocupante que, ao desconhecer os princípios mobilizadores que atuam na sociedade e na escola, e o papel emancipatório e republicano do profissional Licenciado em Pedagogia, ensinar crianças e adolescentes torna-se uma tarefa árida, desgostosa e angustiante. Nessas condições, isto é, sem a assunção desses princípios constitucionais-educativos, o docente coloca-se na posição de "linha de produção" e, não raro, equivoca-se no processo de ensino-aprendizagem desenvolvido, criando em sua sala de aula um processo repetitivo de conteúdos sem contexto, valores ou inseridos em espaços vividos pelos estudantes.

Por sua vez, as análises relacionadas à *Qualidade das Práticas Pedagógicas* são reveladoras a começar pelo fato de que, na memória dos estudantes, em alguma altura do processo de integralização curricular, as *atividades práticas* se fizeram presentes, mas estes não parecem demonstrar, de um modo geral, saber se posicionar diante de encaminhamentos que demandem conhecimento "prático", como, por exemplo, a elaboração de um planejamento para trabalhar com crianças.

Outras constatações foram obtidas na análise dos indicadores dessa Categoria e reforçam o percebido anteriormente:

- Os estudantes apresentam inúmeras deficiências em relação ao perfil do egresso proposto pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, inclusive desconhecem conteúdos e teorias educacionais/sociais fundamentais e a realidade da escola de Educação Básica – o que implica na desvinculação do trabalho intelectual com atividades práticas e experimentais;

- A qualidade dos textos discursivos produzidas é baixa e essa condição provavelmente implica em outras deficiências, como a dificuldade de interpretação e argumentação;
- Os Cursos de Pedagogia no Brasil desenvolvem *atividades práticas*, mas a qualidade destas atividades e do processo de relação teoria-prática não é eficiente;
- Menos de três por cento dos estudantes do sexo masculino e menos de três por cento dos estudantes do sexo feminino receberam bolsas de Iniciação à Pesquisa;
- A maior parte dos estudantes concluintes do Curso de Pedagogia no Brasil não são jovens, ao contrário, são pessoas entre 30 a 35 anos, com destaque para as pessoas acima de 35 anos;
- A maioria dos concluintes são mulheres;
- Quase um terço dos estudantes tem renda familiar mensal de até 1,5 salários mínimos mensais e mais de um terço entre 1,5 a três salários mínimos;
- Mais de um terço dos estudantes contribuem para o sustento da família e mais de vinte por cento têm renda, mas precisam de ajuda da família;
- A redução de horas do estágio, prevista na legislação, contribuiu para a abreviação de atividades importantes do percurso formativo dos estudantes;
- Como os estudantes não têm tempo para estudar e têm dificuldade para escrever e interpretar textos, o TCC obrigatório torna-se um obstáculo, mas os estudantes encontram um modo de concluí-lo;
- Há precário domínio dos aspectos teórico-metodológicos envolvidos nas fases do planejamento da ação pedagógica;
- Os Instrumentos de Avaliação *in loco* precisam evoluir no sentido de promover condições e critérios mais claros de avaliar as *atividades práticas* e sua vinculação ao trabalho intelectual desenvolvido nos Cursos de Pedagogia em funcionamento no Brasil;

- Há um conceito de qualidade que está posto nos documentos oficiais (Diretrizes), mas há outro(s) que está(ão) acontecendo;

Diante do exposto, o que me parece é que a maioria dos caminhos até agora percorridos, nessa busca de compreender a avaliação da qualidade dos Cursos de Pedagogia no Brasil, tem horizontes complexos que, ao contrário de fornecer respostas, me apresentaram mais perguntas. Com isso, quero dizer que a situação dos Cursos de Pedagogia no Brasil em relação à avaliação da qualidade, em especial à "Qualidade de Currículo" e "Práticas Pedagógicas," como visto, está inserida nesse horizonte complexo e não parece haver uma luz no fim do túnel. Até o momento, o que me parece estar em jogo é o compromisso a ser assumido por todos: estudantes, instituições e governo. Todos deveriam atuar na busca da qualidade do processo formativo porque, afinal, de fato, sofrerão as consequências, em primeira instância, crianças e adolescentes na Escola e, em segunda instância, a sociedade e a construção da cidadania. Sem isso, não há como se construir um caminho para a qualidade emancipadora, negando-se à sociedade um bom professor, capaz de promover a educação com sentido social, na perspectiva de bem público, porque este professor não aprendeu a pensar e, se não aprendeu a pensar, não saberá ensinar. Saber pensar, então, nessa perspectiva é um indicativo de Qualidade Social e de crescimento intelectual; e isso se constitui no cerne do mandato social de cursos e instituições, mas, se os estudantes não sabem pensar, nem as instituições lhes ensinam essa prática, que qualidade teremos?

Em relação às demais qualidades analisadas - *Qualidade da Avaliação, Qualidade da Instituição, Qualidade do Corpo Docente e Discente* - têm-se as seguintes constatações centrais:

Quanto à *Qualidade da Avaliação*: os estudantes, de uma forma geral, não conseguem se inserir em aprendizagens complexas pelo fato de que têm pouco contato com seus cursos,

estudam e pesquisam pouco e, portanto, formulam pouco ou nenhum pensamento abstrato complexo. Portanto, a aprendizagem complexa não ocorre ou é frágil e "por conta do acesso superficial ao debate contemporâneo travado no campo da Educação, [ocorre] apenas memorização acrítica de expressões mal compreendidas" (BRASIL, 2016, p.84).

A respeito da *Qualidade da Instituição*: os estudantes afirmam receber infraestrutura adequada de suas instituições, como, por exemplo, acesso à biblioteca física e virtual, mas não têm tempo para estudar nem ler. Essa constatação revela que a dificuldade dos estudantes não está somente no pouco tempo para estudar, mas na carência cognitiva relativa às ferramentas para o estudo, como o gosto pela leitura e capacidade de ler e escrever, interpretar e pensar. Em outros termos, se o estudante ler pouco, estudará, escreverá e pensará pouco! Saber ler e escrever bem é pressuposto mínimo para a edificação da qualidade social.

Sobre a *Qualidade do Corpo Docente*: percebe-se que a mesma é avaliada apenas de forma quantitativa, se bem que o Sinaes avalia, ainda, as formas de qualificação e capacitação do corpo docente das instituições e o seu plano de carreira.

Em relação à *Qualidade do Corpo Discente*: Os indicadores desta Categoria identificam que os Instrumentos e Relatórios analisados limitam-se a constatar se a instituição e/ou curso implementou programas de atendimento extraclasse, as atividades de nivelamento, além de apoio psicopedagógico oferecido pela instituição; se existem programas de internacionalização e intercâmbios e se estão implementados; se os estudantes participam ou não de eventos (congressos, seminários, palestras, viagens de estudo e visitas técnicas) e produção discente (científica, tecnológica, cultural, técnica e artística), entre outros aspectos de cunho quantitativo.

Diante de todas essas revelações, fica evidente que a avaliação da qualidade da Educação Superior, aí incluída a avaliação da qualidade dos Cursos de Pedagogia, tem por objetivo

resguardar o direito de aprender do estudante, que é central em grande parte das atividades desenvolvidas na educação superior. Assim, uma instituição ou um curso de Pedagogia perdem seus mandatos sociais quando não são capazes de atrair estudantes e, atraindo, precisam lhes oferecer formação de qualidade com equidade. Para haver equidade é preciso que haja qualidade. Se os estudantes entram nos Cursos de Pedagogia com baixa capacidade de ler e escrever, pensar e criticar, formular e compreender; enfim, aprender e ensinar e saem desses cursos em condição similar, como falar sobre equidade, cidadania e emancipação?

Ao finalizar este estudo, percebo que, além desses questionamentos, muitos outros emergem e, certamente, poderão provocar novos estudos. Talvez seja estratégico continuar pesquisando o Sinaes, em especial os Cursos de Pedagogia, principalmente por conta do *regime especial* de avaliação que as licenciaturas deverão se submeter, das mudanças ocasionadas pela nova Política de Formação de Profissionais para a Educação Básica, pelos novos desafios impostos pela dinâmica de mercado e, principalmente, pela persistência em se compreender um tema tão complexo e polissêmico como a qualidade - pressuposto basilar do Direito de Aprender e que implica no Desenvolvimento Humano.

Referências

ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera. M. V. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã Editora, 2008.

ALMEIDA JUNIOR, Vicente de Paulo. **O processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil (1983-1996).** (Tese de Doutorado), UNICAMP, Campinas, 2004. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/zeus/auth.php?back=http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000329214&go=x&code=x&unit=x>. Acesso em: 20 mai.2016.

ALTBACH, Philip. Os papeis complexos das universidades no período de globalização. In: GUNI. **Educação superior em um tempo de transformação**: novas dinâmicas para a responsabilidade social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

ANPED. **Entrevista concedida por Dermeval Saviani sobre o PNE em 07 de abril de 2014.** Portal Anped. Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-dermeval-saviani-pne>. Acesso em: 13 Abr. 2016.

ARROIO, Miguel. **Currículo, território em disputa. Petrópolis**: Vozes, 2011.

BALL, C. **What the hell is quality**, in Ball, C. (Ed.), Fitness for Purpose, The Society for Research in Higher Education, Guildford, pp. 96-102, 1985.

BARNETT, R. **Improving Higher Education:** total quality care. Bristol, USA: SRHE and Open University Press, 1992.

BARNETT, T. **Entry and exit performance indicators**: some policy and research issues. Assessment and Evaluation in Higher Education, Vol. 13 No. 1, pp. 16-30, 1988.

BARRYERO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. **"Sinaes" contraditórios**: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Revista Educação e Socieade. Vol 27, n.96. Campinas: CEDES/UNICAMP, 2006.

BAWDEN, Richard. O objetivo educador da educação superior para o desenvolvimento humano e social no contexto da globalização. In: GUNI. **Educação superior em um tempo de transformação**: novas dinâmicas para a responsabilidade social. Trad. Vera Muller, Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

BELLONI, Isaura; *et al.* Avaliação institucional da Universidade de Brasília. In. BALZAN, Newton César; SOBRINHO, José Dias (Orgs.). **Avaliação Institucional**: teoria e experiências. São Paulo, Cortez, 1995.

BERTOLIN, Júlio C.G. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções à inexorável subjetividade conceitual. In: **Revista Avaliação.** Campinas, Sorocaba, São Paulo. v. 14, n. 1, p.127-149, mar.2009.

BOSCHETTI, Vera Regina. Plano Atcon e comissão Meira Mattos: construção do ideário da universidade do pós-64. **Revista HISTEDBR On-line**. São Paulo: Campinas, n.27, p.221 –229, set. 2007. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/27/art18_27.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRANDENBURG, U.; WIT, H. The End of Internationalization. In: **International Higher Education.** Boston: The Boston College Center for International Higher Education, v. 62, p. 15-16, winter 2011. Disponível em: <http://www.bc.edu/research/cihe/ihe/issues/2011.html>. Acesso em: 05 set. 2015.

BRASIL, 1967. **Decreto nº 62.024, de 29 de dezembro de 1967** [institui Comissão Especial para propor medidas relacionadas com os problemas estudantis] Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62024-29-dezembro-1967-403237-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 mai. 2016.

_____,1968. **Decreto n.º 62.937, de 2 de julho de 1968** [Dispõe sôbre a instituição de grupo de trabalho para promover a reforma universitária e dá outras providências.] Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62937-2-julho-1968-404810-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23. mai. 2016.

_____,1968. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** (Revogada). Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm>. Acesso em 15 abr. 2016.

_____,1983. **Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU.** Brasília, 1983.

_____,1985. (GERES). **Decreto nº 91.117, de 29 de março de 1985**. [Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91177-29-marco-1985-441184-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 mai. 2016.

_____.Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htmh ttps://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 mar. 2016.

_____,1986. **Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – GERES.** Disponível em: < http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____,1993. **Documento Básico Avaliação das Universidades Brasileiras [PAIUB]**: Uma Proposta Nacional. Comissão Nacional de Avaliação. Brasília: MEC, 1993.

_____,1995. **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.]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm>. Acesso em: 24 mai. 2016.

_____,1995. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: < http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2016.

_____.**Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, DF, 20 de dezembro de 1996.

_____.**Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm>. Acesso em: 2 out. 2016.

_____.**Censo da Educação Superior**. Inep, 2001 a 2015. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em 20 mar. 2016.

_____.**Instruções para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional**. In: Sapiens: Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Educação Superior. Disponível em: < http://sapiens.mec.gov.br/sapiens/pdi.html> . Acesso em: 19 mar. 16.

_____.**Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001**. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3860-9-julho-2001-342382-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 out. 2016.

_____.**Parecer CNE/CP 28/2001, aprovado em 02 de outubro de 2001**, homologado pelo Ministro de Estado da Educação em 17/1/2002, publicado no Diário Oficial da União de 18/1/2002, Seção 1, p. 31.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em 12 mai. 2016.

_____.**Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002 Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências.** Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/decret04281.pdf>. Acesso em: 2 out. 2016.

_____.MEC. **Portaria Ministerial nº 323, de 31 de janeiro de 2002**. Institui no âmbito do Ministério da Educação - MEC, o Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior - SAPIEnS/MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/Portaria323.pdf>. Acesso em: 29 out. 2016.

_____.**Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da EducaçãoBásica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res1_2.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____.**Resolução CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002**. Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____.Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da educação superior:** 2002 a 2013 – resumos técnicos. Brasília: Inep, 2012 a 2013. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____.**Parecer CNE/CES nº 67/2003.** Referencial para as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN dos Cursos de Graduação. Homologado pelo Ministro de Estado da Educação em 02 de junho de 20013, publicado no Diário Oficial da União de 2 de junho de 2003. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2003/pces067_03.pdf>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____,2003. **Sinaes:** Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. Brasília, 2003.

_____.Sinaes. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**. Brasília, 2003.

_____,2004. **Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação / [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira]. – 2. ed., ampl. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004.

_____.**Lei 10.861 de 14 de abril de 2004 (Sinaes),** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, n. 72, abr. 2004.

_____.CNE/CP. **Resolução nº 1, de 17 de junho de 2004.** Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações ÉtnicoRaciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/reso12004.pdf>. Acesso em 25 set. 2016.

_____.CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Diretrizes para auto-avaliação das instituições de ensino superior**. Brasília: CONAES, 2004.

_____.Sinaes. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior:** da concepção à regulamentação. Brasília, 2004.

_____.**Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005.** Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm>. Aceso em: 1 out. 2016.

_____.**Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, DF, 10 de maio de 2006.

_____.CNE/CP. **Resolução nº 1, de 15 de maio de 2006**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____.**Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007.** Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6316.htm>. Acesso em: 22 ago. 2016.

_____.**Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007.** Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nºs8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm>. Acesso em: 22 ago. 2016.

_____.**Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e outras disposições. Diário Oficial da República do BRASIL, Brasília, DF, 10 de maio de 2006. Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, DF, 13 de dezembro de 2007. (Republicada no Diário Oficial da União em 29 de dezembro de 2010, por incorreções no original.

_____.MEC. Sapiens - Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior. (Atualizado em 05/06/2007): **Instruções para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional.** (2007). Disponível em: < http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>. Acesso em 20 out. 2016.

_____.**Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena". Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm>. Acesso em 15 set. 2016.

_____.**Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008**. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/condicoesdeensino/PORTARIA_NORMATIVA_12.pdf >. Acesso em 26 mar. 2016.

_____.**Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008**. Dispõe sobre o censo anual da educação. Disponível em: . Acesso em: 19 jul. 2015.

_____.**Portaria Normativa nº 4, de 05 de agosto de 2008**. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do Sinaes instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=670-sesu-port-04-2008-pdf&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 03 mar. 2016.

_____.**Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____.**Emenda constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do

art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de novembro de 2009.

_____.**Resolução nº 1, de 11 de fevereiro de 2009**. Estabelece Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior. Disponível em: < https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/ResolucaoCNE-CP-1-2009-SegundaLicencitura.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____.CNE. **Parecer CNE/CEB nº 7/2010, de 07 de abril de 2010, homologado em 09 de julho de 2010.** Disponível em: < http://pactoensinomedio.mec.gov.br/images/pdf/pceb007_10.pdf>. Acesso em 15 abr. 2016.

_____.**Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de Julho de 2010**. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=14906&Itemid=866>. Acesso em: 23 set.2014.

_____.Capes. **CTC-EB/CAPES (Texto dos Membros do CTC, EB, Capes)**: Mandato 2008 -2010). Capes, 2010.

_____.Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Manual dos Indicadores de Qualidade [da Educação Superior] 2011**. Brasília, DF: Inep, 2011.

_____.**Decreto nº 7.692, de 2 de março de 2012.** Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, e remaneja cargos em comissão. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7692.htm>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____.Inep. Daes. **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância.** (Maio de 2012). Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2012/instrumento_com_alteracoes_maio_12.pdf>. Acesso em 15 de ago. 2016.

_____.**Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em 20 mar. 2016.

_____.**Portaria nº 794, de 23 de agosto de 2013**. Dispõe sobre o Censo da Educação Superior. Disponível em: Acesso em: 19 jul. 2015.

_____.MEC. SEB. **Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica. Brasília, 2013.** Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15548-d-c-n-educacao-basica-nova-pdf&category_slug=abril-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 15 ago. 2016.

_____. MEC. Inep. **Censo da Educação Superior (2013, 2014, 2015).** Disponível em: < http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____.**Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências (2014-2024). Diário Oficial da República do Brasil, Brasília, DF, 26 de junho de 2014.

_____.Conaes. Inep. Daes. **Instrumento de avaliação institucional externa: subsidia os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação da organização acadêmica (presencial).** (Agosto de 2014). Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2015/instrumento_institucional_072015.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____.Inep. **Ciclos Avaliativos 2004 a 2012 (ano:2014).** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-condicoesdeensino> . Acesso em 15 jan. 2016.

_____.Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar: 413/2014**. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____.MEC. **Nota Técnica nº 736/2014/DIREG/SERES/MEC**. Divulga o padrão decisório para os processos de Renovação de Reconhecimento dos cursos objeto do Despacho nº 209, de 5 de dezembro de 2013, da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n.160, 21 ago. 2014. Seção I, p. 11.

_____.Inep. Daes. **Relatório de Área [do Enade 2014]:** Pedagogia Licenciatura (versão 07/04/2016). Disponível em: < http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/relatorio_sintese/2014/2014_rel_pedagogia_licenciatura.pdf>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____.**Portaria Normativa nº 8, de 14 de março de 2014**. Disponível em: < http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/legislacao/2014/portaria_normativa_mec_n8_08052014_enade2014.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2016.

_____.**Portaria Normativa nº 20, de 19 de dezembro de 2014**. Estabelece os procedimentos e o padrão decisório para os pedidos de autorização dos cursos de graduação em direito ofertados por Instituições de Educação Superior – IES integrantes do Sistema Federal de Ensino, em trâmite no Ministério da Educação até a publicação desta Portaria normativa. Disponível em: < file:///C:/Users/JulioAlex/Downloads/PN%2020-2014%20-%20procedimentos%20cursos%20de%20Direito%20(1).pdf>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____.CNE. **Parecer CNE/CP nº 2/2015, aprovado em 09 de junho de 2015.** Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Disponível em: <http://porteiras.r.unipampa.edu.br/portais/coordeg/files/2015/06/Par.-02.2015-DCNs-Forma%C3%A7%C3%A30-Professores.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____.Inep. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes**. Vol. 1 a 5. Brasília: Inep, 2015.

_____.INEP. **Nota Técnica Daes/Inep nº 58/2015**. Cálculo do Conceito Preliminar de Curso 2014. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2014/nota_tecnica_daes_n582015_calculo_do_cpc2014.pdf>.Acesso em: 22 set. 2016.

_____.CNE/CP. MEC. **Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17719-res-cne-cp-002-03072015&category_slug=julho-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 02 jan. 2016.

_____.MEC. **Nota Técnica nº 50006/2015/DIREG/SERES/SERES.** Sistematiza parâmetros e procedimentos para renovação de reconhecimento de Cursos, nas modalidades presencial e a distância, tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo, divulgado por meio do Conceito Preliminar de Curso – CPC 2014, em conformidade com o Decreto Federal nº 5.773, de 9 de maio de 2006 e suas alterações, e na Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=32331-nota-tecnica-50006-seres-2015-pdf&category_slug=janeiro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____.MEC. **Nota Técnica Nº 50007/2015/DIREG/SERES/SERES.** Medidas cautelares preventivas aplicadas às Instituições de Educação Superior (IES) com prerrogativas de autonomia cujos cursos de graduação obtiveram resultados insatisfatórios (menores que 3) no CPC referente ao ano de 2014. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=32341-nota-tecnica-50007-seres-2015-pdf&category_slug=janeiro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____.MEC. **Nota Técnica Nº 50008/2015/DIREG/SERES/SERES**. Medidas cautelares preventivas aplicadas às Instituições de Educação Superior (IES) cujos cursos de graduação obtiveram resultados insatisfatórios (menores que 3) no CPC referente aos anos de 2011 e 2014. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=32351-nota-tecnica-50008-seres-2015-pdf&category_slug=janeiro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____.Capes. **Inscrições para 105 mil vagas em cursos de licenciaturas são prorrogadas.** 06 mai. 2016. Disponível em: http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/7899-inscricoes-para-105-mil-vagas-em-cursos-de-licenciatura-sao-prorrogadas-ate-20-de-maio>. Acesso em: 01 ago. 2016.

_____.Capes. **Life - Programa de Apoio a Laboratórios Interdisciplinares de Formação de Educadores.** Disponível em: < http://www.capes.gov.br/educacao-basica/life>. Acesso em: 15 jul.16.

_____.Capes. Novos Talentos. **Novos Talentos.** Disponpivel em: < http://www.capes.gov.br/educacao-basica/novos-talentos>. Acesso em: 15 jul.16.

_____.Capes. **Obeduc – Observatório da Educação**. Disponível em: < http://www.capes.gov.br/educacao-basica/observatorio-da-educacao>. Acesso em: 15 jul. 16.

_____.Capes. **Observatório da Educação**. Disponível em: < http://www.capes.gov.br/educacao-basica/observatorio-da-educacao>. Acesso em: 15 jul.16.

_____.Capes. **Parfor - Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>. Acesso em: 15 jul.16.

_____.Capes. **Pibid – Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid> . Acesso em: 15 jul.16.

_____.Capes. **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>. Acesso em: 15 jul.16.

_____.Capes. **Prodocência – Programa de Consolidação das Licenciaturas**. Disponível em: < http://www.capes.gov.br/educacao-basica/prodocencia>. Acesso em: 15 jul.16.

_____.Capes. **Programa de Apoio a Laboratórios Interdisciplinares de Formação de Educadores.** http://www.capes.gov.br/educacao-basica/life>. Acesso em: 15 jul.16.

_____.Capes. **Programa de Consolidação das Licenciaturas.** Disponível em: < http://www.capes.gov.br/educacao-basica/prodocencia>. Acesso em: 15 jul.16.

_____.Capes. **Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência.** "Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid>. Acesso em: 15. jul.16.

_____.Capes.**Novos Talentos.** Disponível em: < http://www.capes.gov.br/educacao-basica/novos-talentos>. Acesso em: 15 jul.16.

_____.Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016, que **dispõe sobre a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____.FNE. **Documento propositivo para o debate ampliado: aprovado pelo Fórum Nacional de Educação em 1º de abril de 2016.** Disponível em: < http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/OSistemaNacionaldeEducacaoPropostaFNE04deabrilde2016.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____.FNE. Proposta de Sistema Nacional de Educação é apresentada pelo FNE**. (Publicado Segunda, 04 Abril 2016).** Disponível em: < http://fne.mec.gov.br/fne-noticias/1198-proposta-de-sistema-nacional-de-educacao-e-apresentada-pelo-fne>. Acesso em: 15 mai 2016.

_____.Geocapes. **Sistema de Informações Georreferenciais.** Disponível em: <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/> . Acesso em: 22 mai. 2016.

_____. INEP. **Censo Escolar.** Disponível em: < http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em: 22 mai. 2016.

_____. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, n.86, 6 mai. 2016. Seção I, p. 26.

_____. MEC. **Base Nacional Comum Curricular**. Disponível em:< http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/inicio>. Acesso em: 22 mai. 2016.

_____. **Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016**. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. **Minuta da Base Nacional Comum Curricular (2016).** Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/inicio. Acesso em: 23 set. 2016.

_____. **Observatório do PNE (2016)**. Disponível em: < http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/15-formacao-professores>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. **Portaria nº 369, de 05 de maio de 2016**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Sinaeb. Disponível em: <https://lex.com.br/legis_27132114_PORTARIA_N_369_DE_5_DE_MAIO_DE_2016.aspx> . Acesso em: 20 mai. 2016.

_____. **Portaria nº 369, de 05 de maio de 2016**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n.86, 6 mai. 2016. Seção I, p. 26.

_____. **Portaria nº 981, de 25 de agosto de 2016**. Revoga a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n.165, 26 ago. 2016. Seção I, p. 16.

_____.**Relatórios de Área.** Inep, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/enade/relatorio-sintese-2014>. Acesso em 20 mar. 2016.

_____. **Portaria nº 1442, de 09 de dezembro de 2016**. Disciplina os procedimentos para apuração de denúncias de irregularidades praticadas pelas Instituições de Educação Superior - IES no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Enade. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n.237, 12 dez. 2016, Seção 1, p.12-13.

BRUNNER, José Joaquín; VILLALOBOS, Cristóbal. **Políticas de Educación Superior em Iberoamerica (2009-2013).** Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2014.

BRZEZINSKI, Íria. **Políticas contemporâneas de formação de professores para os anos iniciais do Ensino Fundamental**. Revista Educação & Sociedade, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1139-1166, set./dez. 2008. 1139 Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a10.pdf> . Acesso em: 10 ago. 2016.

CABRAL, Karina Melissa; DI GIORGI, Cristiano Amaral Garboggini. O direito à qualidade da educação básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. In: **Revista Educação**. Porto Alegre, v.35, jan./abril, 2012.

CABRITO, Belmiro G. Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê?. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago. 2009. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 04 dez. 2015.

CAMARGO, Elizabeth de Almeida Silvares Pompêo de et al. Editorial. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 7-10, set. 2002.

CARDOSO, Míriam Limoeiro. **Do abstrato para o concreto pensado.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1984.

CARRIERI, A.; SARSUR, A. M. Percurso semântico do tema empregabilidade: um estudo de caso em uma empresa de telefonia. ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - Enampad, 26., 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpad, 2002. 1 CD.

CEDES. Editorial de Educação & Sociedade, Campinas, CEDES, v. 29 n. 105, p. 10, set./dez. 2008.

CIVITA, Victor. **Descompasso entre a formação universitária e as práticas na escola.** (2013) (Fundação Victor Civita). Disponível em: < http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/15-formacao-professores/analises/descompasso-entre-formacao-universitaria-e-as-praticas-na-escola>. Acesso em: 23 jul. 16.

CORNESKY, Robert, MCCOOL, Sam, BYRNES, Larry, WEBER, Robert. **Implementing Total Quality Management in Higher Education**, Magna Publications, Inc., Madison, Wisconsin, 1994.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

_____. **Universidade Temporã.** O Ensino Superior da Colônia à Era Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____ e GOES. **O Golpe na Educação.** Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

_____. **O ensino superior no octênio FHC**. Revista Educação e Sociedade. Campinas, vol. 24, n. 82, p. 37-61, abril 2003. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a03v24n82.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2016.

CUNHA, Maria Isabel. A qualidade e ensino de graduação e o complexo exercício de propor indicadores: é possível obter avanços? **Revista Avaliação.** Campinas, Sorocaba, São Paulo. v. 19, n. 2, p.453-462, jul.2014. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a11v19n2.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Quality in education*. In: Revista Nuances. Ano XVI, n. 18, jan-dez. 2010. São Paulo: Unesp, 2010.

DALBEN, Adilson; ALMEIDA, Luana Costa. Para uma avaliação de larga escala multidimensional. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo. v.26, n.61, p.12-28, jan-abr. 2015.

DELANTY, G. **Challenging Knowledge:** the university in the knowledge society. UK: RSHE, 2001.

DEMING, W.E. (1982) Out of the Crisis Quality, Productivity and Competitive Position.

DEMO, Pedro. **Educação e Qualidade.** 12 ed. São Paulo: Papirus, 2012.

_____. **Plano Nacional de Educação**: uma visão crítica (livro eletrônico). Campinas, SP: Papirus: 2016.

DENZIN, Norman K; LINCOLN, Yvona S. (*et alii*). **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

_____. (org) **Avaliação Institucional**: teoria e experiências. São Paulo, Cortez, 1995.

_____. Educação e avaliação: técnica e ética. In DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo. (Orgs.).**Avaliação democrática:** para uma universidade cidadã.Florianópolis: Insular, 2002.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação:** políticas educacionais e reformas da educação superior São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Educação Superior:** Flexibilização e regulação ou Avaliação e sentido público. In. DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais. São Paulo, Xamã, 2003.

_____. **Educação superior:** bem público, equidade e democratização. In: Revista Avaliação. Campinas: Sorocaba, SP, v.18, n.1, mar. 2013.

DIDRIKSSON, A. **Reformulación de la cooperación internacional em la educación superior de América Çatina y el Caribe**. México: Fondo de Cultura, 2008.

_____. A. (Coords.). **Universidad, responsabilidad social y bien publico:** el debate desde América Latina. Mexico: Universidad de Guadalajara, 2012.

DINIZ-PEREIRA, Júlio Emílio. **A situação atual dos cursos de licenciatura no Brasil frente à hegemonia da educação mercantil e empresarial**. Revista Eletrônica de Educação, v. 9, n. 3, p. 273-280, 2015.

DOURADO, L.F. **A interiorização do ensino superior e a privatização do público**. Goiânia: UFG, 2001.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais. **Revista São Paulo em Perspectiva,** vol.18, n.2, abr.jun, 2004. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200012>. Acesso em: 15 jul.16.

_____. Revista (online)São Paulo em Perspectiva. Direito público subjetivo e políticas educacionais. Vol 18. n.2, São Paulo. Abr/Jun, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200012> . Acesso em: 15 mar. 2016.

ESCRIGAS, Cristina; LOBERA, Josep. Introdução: novas dinâmicas para a responsabilidade social. In: GUNI. **Educação superior em um tempo de transformação**: novas dinâmicas para a responsabilidade social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

ESPINAR, Sebastián Rodriguez. **La calidad em la enseñanza universitária.** Universidade de Barcelona [ano?].

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da universidade modernizada a universidade disciplinada:** Acton e Meira Mattos. São Paulo: Cortez, 1991.

FELICETTI, V. L., MOROSINI, M. C. Equidade e iniquidade no ensino superior: uma reflexão. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 62, p. 9-24, 2009.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira**: reforma ou revolução? 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

FERNANDES, Ivanildo R. **O Sinaes em sua vertente regulatória**: sobre penas educativas e o controle do Estado. Documento de tranalho nº 93. Rio de Janeiro: UNILA, UFPR,UFPE, 2010.

FERREIRA, Jeferson Saccol. **Educação Superior e Compromisso Social:** caminhos para o Desenvolvimento Regional. (Dissertação de Mestrado). Passo Fundo: UPF, 2008.

_____. **O papel do CME na qualidade da educação básica:** estudo de caso no município de Palmitos (SC). 2016. (Monografia do Curso de Pedagogia-Licenciatura). Faculdade Santa Rita – Câmpus de Chapecó. Chapecó, 2016.

FORMICHELLA, Maria. Índice de inequidad educativa básica. Una propuesta de medición de la Equidad Educativa Interna en Latinoamérica. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas***,* Tempe, AZ, v. 22, n. 1, jan. 2014.

GALLEGUILLOS, Tatiana Gabriela Brassea; OLIVEIRA, Maria Amélia de Campos. A gênese e o desenvolvimento histórico do ensino de enfermagem no Brasil. **Revista Escola de Enfermagem da USP,** v.35, n. 1,p. 80-7, mar. 2001.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. **Professores do Brasil:** impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

GENTILI, Pablo. SILVA, Tomas Tadeu (org.) **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. 2.ed. Rio de Janeiro, 2001.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1999.

GERMANO, Raimunda Medeiros. **Educação e ideologia da enfermagem no Brasil.** São Paulo, Cortez,1993.

GIOLO, J. A educação a distância e a formação de professores. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1211-1234, set./dez. 2008.

GOERGEN, Pedro. Universidade e compromisso social. In: RISTOFF, Dilvo; SAVEGNANI, Palmira. **Universidade e compromisso social**. Coleção Educação Superior em Debate, v. 4. Brasília, INEP, 2006.

_____. **A educação como direito de cidadania e responsabilidade do Estado**. Revista Educação e Sociedade. Campinas, v. 34, n. 124, p. 723-742, jul.-set. 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOMES, Alfredo Macedo. **Exame Nacional de Cursos e Política de regulação estatal do Ensino Superior.** Cadernos de Pesquisa, n. 120, p.129-149, Nov. 2003.

GRAYLING, A.C. (2004) ***What is the Good Life?*** Journal of the Royal Society for the Arts. July, pp. 36-7.

GREEN, Diana. **What is quality in education**. Society for Research into Higher Education, Ltd., London, England, 1994.

GRIBOSKI, Cláudia Maffini. **Regular e/ou induzir qualidade?** Os cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2014.

GUNI (2009). ESCRIGAS, Cristina; LOBERA, Josep. Novas dinâmicas para a responsabilidade social. **In**: GUNI, 2009.

GUNI Series on the social commitment of Universities. Porto Alegre: EdPUCRS, 2013.

GUNI-Global University Network for Innovation. Educação superior em um tempo de transformação: novas dinámicas para a responsabilidade social. Sintese da Educação Superior GUNI nos relatórios Mundiais.

HARVEY, Lee; GREEN, Diana. Defining Quality. **Assessment & evaluation in higher education**. Londres, v.18 Issue 1, p. 9-26, apr. 1993.

_____. (2006). **Versão final do documento publicado como Harvey, L., 2006, a "qualidade Entendimento '**, Secção B 4,1-1 de" Apresentando Bologna objetivos e ferramentas 'em Purser, L. (Ed.) EUA Bologna Handbook: Fazendo trabalhos de Bolonha, Bruxelas Universitário Europeu Associação e Berlim, Raabe.

_____. **New realities:** the relationship between higher education and employment. European Association of Institutional Research. Lund: aug. 1999. Disponível em: <www.uce.ac.crq/publications/cp/eair99>. Acesso em: 05 ago. 2014.

_____. **Understanding Quality.** (2006). Disponível em: <http://www.qualityresearchinternational.com/Harvey%20papers/Harvey%202006%20Understanding%20quality.pdf>. Acesso em 16 jan. 2016.

HELAL, Diogo Henrique. Flexibilização organizacional e empregabilidade individual: proposição de um modelo explicativo. Cadernos Ebape.Br (on-line). Vol 3, n.1. Rio de Janeiro, mar 2005. Disponível em:<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512005000100006>. Acesso em 15 mar. 2016.

HERRERA, Alma. Responsabilidade social das universidades. (Tradução de Vera Muller). In: GUNI. **Educação superior em um tempo de transformação**: novas dinâmicas para a responsabilidade social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

KELLY, Thomas F. Briges, **Tunnels and School Reform**: It´s the System Stupid - Phi Delta Kappan, Out 2007, Vol. 89 nº2, p. 151-152, 2007.

KETELE, Jean-Marie de. A relevância social da educação superior. In: GUNI. **Educação superior em um tempo de transformação**: novas dinâmicas para a responsabilidade social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

KOPNIN, P. V. A Dialética como Lógica e Teoria do Conhecimento. Rio: Civilização Brasileira, 1978. (*xerox*)

KROTON. **Relações com investidores.** Disponível em: < http://www.kroton.com.br/>. Acesso em: 15 set. 2016.

LAVILLE, Christian; DIONE, Jean. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed, 2008.

LEITE, Denise B. C. **Avaliação e tensões de estado, universidade e sociedade na América Latina.** Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 2, n. 1, mar. 1997.

_____. Avaliação e tensões, estado, universidade e sociedade na América Latina. In: **Avaliação-Revista Avaliação da Rede de Avaliação institucional da Educação Superior**, Campinas, v.2, n.1, p.7-17, mar.1997.

_____; TUTIKIAN, Jane & HOLTZ, Norberto. **Avaliação & compromisso**. Construção e prática da avaliação institucional em uma universidade pública. Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS, 2000.

_____. Reformas universitárias. **Avaliação institucional participativa**. Petrópolis: Vozes, 2005.

LEITE, Maria Cecília Lopes. **Avaliação e relações de poder**: PAIUB E Exame Nacional de Cursos. Avaliação. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, Campinas-SP, v.3, n.1, mar.,p.59-68, 1998.

LONGHI, Solange. **A face comunitária da universidade. (**tese de doutorado). UPF, 2008.

LOURENÇO, Ana Paula; PRADO, Ana; ELER, Guilherme. **Veja revela fraude da Uninove e Unip para obter nota no Enade**, 26 out. 2016. Disponível em: <http://guiadoestudante.abril.com.br/universidades/veja-revela-fraude-da-uninove-e-unip-para-obter-boa-nota-no-enade/>. Acesso em: 26 out. 2016.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalu. **Uma contribuição ao movimento instituinte do Sistema Nacional de Educação.** RBPAE - v. 31, n. 2, p. 437 - 449 mai./ago. 2015. Disponível em: <http://anpae.org.br/website/publicacoes/revista-da-anpae>. Acesso em: 04 out. 2016.

MACIEL, Marco. Introdução. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Relatório final.** Brasília, nov. 1985. Disponível em: < http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002284.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2016.

MACULAN, Nelson. **Programa de expansão da educação superior.** MEC, 2006.

MARCHELLI, Paulo Sergio. **Da Ldb 4.024/61 ao debate contemporâneo sobre as bases curriculares nacionais.** Revista e-Curriculum, São Paulo, v. 12, n. 03 p. 1480 - 1511 out./dez. 2014. [Programa de Pós-graduação Educação: Currículo – PUC/SP]

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Métodos Científicos. In: _____. Técnicas de Pesquisa. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 83-115.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1978 (Os Pensadores).

MOJA, Teboho. Desafios institucionais e implicações para IES: transformação, missão e visão para o século XXI. In: GUNI. **Educação superior em um tempo de transformação**: novas dinâmicas para a responsabilidade social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

MONFREDINI, I. O deserto da formação inicial de professores e alguns oásis. In: MONFREDINI, I.; MAXIMIANO, G. F.; LOTFI, M. C. **O deserto da formação inicial nas licenciaturas e alguns oásis.** Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2013. p. 13-62.

MORDUCHOWICZ, A. **Discusiones sobre economía de la Educación**. Buenos Aires: Losada, 2004.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barbosa; LEITE, Denise; FRANCO, Maria Estela Dal Pai; CUNHA, Maria Isabel; ISAIA, Sílvia Maria Aguiar. A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor índicadores. **Revista Brasileira de Educação**. vol. 21, n.64, jan-mar 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v21n64/1413-2478-rbedu-21-64-0013.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2016.

_____. **Qualidade universitária**: isomorfismo, diversidade e equidade. **Interface,** Botucatu: UNESP, 2001.

_____. **Internacionalização da Educação Superior e Qualidade**. Inovações e qualidade na Universidade/ Jorge Nicolas Audy, Marília Costa Morosini(ORG.)-Porto Alegre: EDIPUCRS,2008.

_____. **Qualidade da educação superior:** tendências deste século. Estudos em avaliação educacional. São Paulo: FGV, 2009.

_____. Avaliação da educação superior no Brasil: entre rankings globais e avaliação institucional In: CATANIA, Afrânio Mendes. **Educação superior no Brasil:** em tempos de internacionalização. São Paulo: Xamã, 2010.

_____. Qualidade da educação superior e internacionalização: estado de conhecimento sobre indicadores. In: CUNHA, M. I.; BROILO, C. (Orgs.). **Qualidade na educação superior**: grupos investigativos internacionais em diálogo. São Paulo: Marin & Junqueira, 2012.

_____. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. **Revista Avaliação.** Campinas, Sorocaba, São Paulo. v. 19, n.2, p.385-405, jul. 2014.

_____, *et al.* A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 64, jan./mar. 2016.

NEAVE, G. (Ed.). **Knowledge, power and dissent:** critical perspectives on Higher Education and research in Knowledge Society. França: UNESCO, 2006.

_____. Mapping the knowledge society back into higher education. In: NEAVE, G. (Ed.) **Knowledge, power and dissent**. Education on the movies series. Paris: UNESCO Publishing, 2006.

OECD. **Equity and quality in education. Supporting disadvantaged students and schools**, Paris: OECD Publishing, 2012.

OTRANTO, Celia Regina. A Nova LDB da Educação Nacional: seu trâmite no Congresso e as principais propostas de mudança. **Revista Universidade Rural**. Série Ciências Humanas. Vol 18, n.1-2, dez, 1996.

PAULA, Maria de Fátima de. **O processo de modernização da universidade** - casos USP e UFRJ. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 12(2): 189-202, novembro de 2000.

PEREIRA, Rodrigo da Silva. **Trajetória da avaliação da educação superior de 1980-2000**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/295.pdf> . Acesso em: 20 mai. 2016. (2009)

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. Avaliação das universidades brasileiras as possibilidades de avaliar e as dificuldades de ser avaliado. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v.16, n. 1, p. 20-31, mar. 2011.

RIES - Rede Sulbrasileira de Investigadores da Educação Superior. Educação Superior e Contextos Emergentes. **Projeto de Pesquisa.** Porto Alegre: Rede Sulbrasileira de Investigadores da Educação Superior, 2013.

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

_____. **Entrevista.** [mai. 2012]. Entrevistador: Jeferson Saccol Ferreira. Chapecó, 2012. 1 arquivo .mp3 (25min).

_____; BIANCHETTI, Lucídio. **A pós-graduação e suas interlocuções com a educação básica**: (Des)encontros históricos e manutenção do *apartheid* socioeducacional. Revista Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 17, n. 3, p. 787-824, nov. 2012.

_____. **Os desafios da educação superior na Ibero-América**: inovação, inclusão e qualidade. Revista Avaliação. São Paulo: Campinas, 2013. Disponível em: < https://www.ufmg.br/dai/textos/artigo4.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

RODRIGUES, J. Da teoria do capital humano à empregabilidade: um ensaio sobre as crises do capital e a educação brasileira. **Trabalho & Educação - Revista do Nete, Belo Horizonte**, n.2, p.215-230, ago./dez. 1997.

ROUSEAU, Jean Jacques. **Contrato Social.** Lisboa, 1973. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf> . Acesso em: 20 mar. 2016. (1973)

RUIZ, Antonio Ibañez et al. **Escassez de professores no ensino médio**: propostas estruturais e emergenciais. Brasília: CNE/MEC, 2007.

SANTIAGO, R. O conceito de qualidade no Ensino Superior**.** In: **A avaliação na administração pública.** Lisboa: Instituto Nacional de Administração. 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Pela mão de alice:** o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **A globalização e as Ciências Sociais.** Cortez, 2005.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. S**ão Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

_____. **A universidade no o século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória na Universidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANYAL, Bikas C.; MARTIN, Michaela. Garantia de qualidade e papel do credenciamento: uma descrição geral. In: **Guni**, 2009.

SARAIVA, Margarida. A filosofia de Deming e a Gestão da Qualidade Total no Ensino Superior. In: **Revista Portuguesa de Management**, N.º 5-6, Ano 3, 2012.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da Globalização**. Porto Alegre, Armed, 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação.** Trabalho, Educação e Saúde, vol. 6, n. 2, jul.-out., 2008.

_____. **Sistema de educação:** subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Conaes, 2009.

_____. **Educação brasileira**: estrutura e sistema, 10 ed. Campinas, Autores Associados, 2008.

_____. Estruturalismo e educação brasileira. In: SAVIANI, D., **Educação:** do senso comum à consciência filosófica. Campinas, Autores Associados, 2008.

_____. **Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios**: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. (Conferência proferida na Seção de Abertura do 6º Fórum Internacional de Educação da Região Metropolitana de Campinas e 1º Fórum de Educação de Paulínia em 29 de agosto de 2011). Disponível em: <http://www.adufpi.org.br/arquivos4/analise_Demerval_Saviani.pdf> Acesso em: 16 abr. 2016.

_____. **Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios**: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. Conferência proferida na Seção de Abertura do 6º Fórum Internacional de Educação da Região Metropolitana de Campinas e 1º Fórum de Educação de Paulínia em 29 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.adufpi.org.br/arquivos4/analise_Demerval_Saviani.pdf> . Acesso em: 19 Abr. 2016.

_____. **Sistema de educação:** subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf>. Acesso em: 23 Jul. 2016.

_____. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. In: **Revista Brasileira de Educação**. v.15. n.44. mai/ago.2010. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 2010.

SCHWARTZMANN, Simón. In.: [...] BRUNNER, José Joaquín; VILLALOBOS, Cristóbal. (org). **Políticas de Educación Superior em Iberoamerica (2009-2013).** Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2014.

SGUISSARDI, Valdemar. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. In: _____. (Org.). **Avaliação universitária em questão:** reformas do estado e da educação superior. São Paulo: Autores Associados, 1997. p. 41-70.

SHANEY, S; BANWET, D.K.; KARUNES S. Conceptualizing total quality management in higher education. **The TQM Magazine,** vol. 16, nº 2, p. 145-159, 2004.

SIGNIFICADOS. Disponível em: <http://www.significados.com.br/bsc-balanced-scorecard/>. Acesso em 21 mar. 16.

SILVA Junior, Celestino. **Dialética e pesquisa educacional no Brasil**. Marília: UNESP, 2003. Disponível em: <http://www.sepq.org.br/IIsipeq/anais/pdf/mr1/mr1_5.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Direito à educação e o ministério público**: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista. 2006. 263p. Dissertação (mestrado). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo.

SOUSA, José Vieira. Qualidade na educação superior: lugar e sentido na relação público-privado. **Caderno Cedes.** São Paulo: Campinas. vol. 29, n.78, maio-ago. 2009.

STELNIKOV, Eric. **What was Dr. W. Ewards Deming?** Contemporary Education, Winter 96, Vol. 67, Issue 2, p. 81, 1996.

SUHR, Inge Renate Fröse. **Processo avaliativo no ensino superior** [livro eletrônico]. Coleção Metodologia no Ensino Superior, v.2. Curitiba: Intersaberes, 2012.

TAVARES, Maria das Graças; OLIVEIRA, Maria Antonieta Albuquerque de Oliveira; SEIFFERT, Otília Maria Lúcia Barbosa. **Avaliação da educação superior na revista Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação: ênfases e tendências. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 233-258, abr./jun. 2011. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n71/a02v19n71.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2016.

THOLE, Werner. Desigualdades sociais e modernização da sociedade: considerações acerca do projeto do trabalho social na "era da globalização". In: MARCON, Telmo; DALBOSCO, Cláudio Almir; FÁVERO, Altair Alberto (org**). Sobre filosofia e educação**: racionalidade e tolerância. Passo Fundo: UPF Editora, 2006;

TREVISAN, Mônica de S.; SARTURI, Rosane C. **O estado da arte do Sinaes**: levantamento de teses e conceitos. (apresentação em *Power point*). Avalies 2016, 2º Simpósio da Avaliação da Educação Superior – 31 de agosto a 02 de setembro de 2016. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

TRIBUS, Myron. **Some Remarks on the Improvement of Engineering Education**. Journal of Science Education & Technology, Mar 2005, Vol. 14, Issue 1, p. 1-28, 2005.

UNESCO. **Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009**: As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social (UNESCO, Paris, de 5 a 8 de julho de 2009). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2722-cmes-unesco-comunicadofinal-paris-2009&category_slug=janeiro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 abr. 2016.

UNESCO. **Lá educación superior em el siglo XXI:** visión y acción. Conferencia mundial sobre la educación superior. Paris: Unesco, out. 1998.

UVALIC-TRUMBIC, Stamenka. A política internacional de garantia de qualidade e credenciamento: de instrumentos legais a comunidades de prática. novas dinâmicas para a responsabilidade social. In.: GUNI. **Educação superior em um tempo de transformação**: novas dinâmicas para a responsabilidade social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

VASCONCELLOS, C. dos S. **Avaliação:** concepção dialética-libertadora do processo da avaliação escolar. 5 ed. São Paulo: Libertad, 1995. (Coleção Cadernos Pedagógicos do Libertad).

WACHOWICZ, Lilian Anna. **A dialética na pesquisa em educação**. Revista Diálogo Educacional. v. 2 - n.3 - p. 171-181 - jan./jun. 2001.

WATTY, Kim. Quality in accounting education: what say the academics? **Quality assurange in education.** Melbourne, v. 13, n. 2, p.120-131, 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Ed UnB, 1999.

WOLVERTON, Mimi. Total **Quality Management in Higher Education**: Latest fad or Lasting Legacy? Policy Briefs of the Education Policy Studies Laboratory, nº 1, Tempe, Collection of Education, Arizona State University, March, 1993.

WORLD BANK. **Constructing knowledge societies**: new challenges for tertiary education. washington, dc: world bank. 2008. Disponível em: <http://go.worldbank.org/N2QADMBNI0>. Acesso em: 21 set. 2014.

ZANDAVALLI, Carla Busato. **Avaliação da Educação Superior no Brasil**: os antecedentes históricos do Sinaes. Revista Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 253-266, jul. 2009.

[...] **MEC descredencia 29 faculdades de vários estados brasileiros**, 15 jul. 2014. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2014-07-15/mec-descredencia-28-faculdades-de-varios-estados-brasileiros-confira-lista.html>. Acesso em 30 mai 2016.

[...] **MEC descredencia Universidade Gama Filho e UNIVERCIDADE**. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2014-01-13/mec-descredencia-universidade-gama-filho-e-univercidade.html>. Acesso em: 30 mai. 2016.

[...]MEC anuncia o descredenciamento da Universidade São Marcos, em SP, São Paulo, 23 mar. 2012. Disponível em: < http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/03/mec-anuncia-descredenciamento-da-universidade-sao-marcos.html**>. Acesso em: 16 mai. 2016.**