

A Política de Avaliação do Ensino Superior no Cenário da Expansão

Edinalva Alves Aguiar Carvalho de Melo¹

RESUMO:

O processo de construção da política de avaliação da educação superior no Brasil, historicamente, é marcado por avanços e retrocessos e, assim como as demais políticas de educação superior, transitam comumente entre os interesses da sociedade e do mercado. Este estudo se norteará pela força que a avaliação ganha na agenda da política educacional brasileira nos últimos anos, em decorrência de diversos fatores, dentre os quais, destacam-se a questão da expansão e da qualidade da educação. A expansão ocorrida nas últimas décadas é reconhecidamente positiva, por ampliar o acesso da população ao ensino superior, porém, deve-se atentar criticamente para algumas questões desse mesmo processo, que se deu sob a influência direta de demandas do mercado e sob a égide dos projetos impostos aos países subdesenvolvidos ou emergentes, pelas agências internacionais de financiamento. No que concerne à questão da qualidade, toma-se como parâmetro o pensamento de Dias Sobrinho quanto aos novos significados que a palavra vem adquirindo, em consequência dos fenômenos da globalização e da sociedade do conhecimento. Por fim, busca-se discutir o processo de avaliação da educação superior, do ponto de vista dos tensionamentos entre as funções de regulação e emancipação que ela evoca e que estão diretamente relacionados aos atuais embates existentes na concepção de universidade e autonomia.

Palavras-chave: Política de avaliação; Expansão da Educação Superior; Qualidade.

As Políticas Públicas da Educação Superior

A educação superior, no Brasil, vem passando por mudanças significativas na sua estrutura e funcionamento, sobretudo a partir de 1995. Nesse período, os conceitos e princípios do mundo globalizado, e a influência do neoliberalismo, impactaram-na, sobretudo com a expansão e privatização das Instituições do Ensino Superior. Este movimento se relacionou a dois importantes momentos do capitalismo brasileiro. O primeiro diz respeito às mudanças ocorridas na produção e valoração do capital e à reestruturação produtiva, que teve seu início sistematizado, no Brasil, a partir da década

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação do Ensino Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba- UFPB, email: edinalvaa@gmail.com

de 1980. O segundo refere-se à reforma gerencialista do Estado brasileiro, iniciada pelo então ministro Bresser Pereira, em 1995, em curso até os dias atuais.

A Reforma de Estado, elaborada no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, não foi integralmente implantada à época da sua formulação, mas conseguiu imprimir uma racionalidade que foi incorporada pelo Estado, no que se refere a sua estrutura e atuação, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas em todas as áreas, inclusive na educação superior. A maioria dos setores de infraestrutura que davam sustentação ao Estado brasileiro foi privatizada ou terceirizada, o que significou privatização ou concessão ao setor privado da execução de funções e serviços públicos.

Este período também foi marcado por influências externas. O Banco Mundial, em 1995, elaborou o documento “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”, em que apresenta o retrato da crise da educação superior e defende reformas que viriam a garantir maior eficiência, qualidade e equidade.

Neste mesmo sentido, a UNESCO publicou “La educación superior em el siglo XXI: vision y acción”, documento que tinha a finalidade de definir políticas para a educação superior, apresentado na Conferência Mundial sobre a Educação Superior, em Paris, em 1998. De acordo com o que preceitua esse documento, educação superior de qualidade não pode se dissociar da avaliação e da regulação. Além disso, evidencia alguns elementos considerados importantes na elaboração e implementação das políticas educacionais: a cultura da avaliação, da autonomia, da emancipação da responsabilização.

Outro documento editado pelo Banco Mundial, em 2004, contribuiu para o fortalecimento de políticas de avaliação da educação superior em todo o mundo. O “Higher Education in developing countries: peril and promise”, esclarece o “equivoco de priorizar a educação básica em detrimento da educação superior e atribui ao Estado o papel de regulador do processo”.

A esse respeito, AMARAL e MAGALHÃES(1999), esclarecem:

O fato de o empregador principal ter deixado de ser o Estado permitiu descartar o princípio da homogeneidade legal, que veio a ser substituído pelo do Estado Avaliativo. Este modelo de supervisão caracteriza-se por possuir uma baixa intervenção nas decisões diárias das instituições, pois estas possuem uma autonomia ampla, e o governo centra-se numa atividade de dirigir, supervisionar e avaliar as *performances* das instituições numa fase posterior. (AMARAL; MAGALHÃES, 1999)

Segundo Azevedo (1997), as políticas públicas constituem o “Estado em ação” e elas revelam o projeto de sociedade em implementação. De acordo com a autora, as políticas públicas servem para dar visibilidade e materialidade ao Estado.

Nessa mesma linha, Ball (2004, p.106), ao analisar as características dos Estados-nação, dentro do cenário da globalização, afirma que os Estados passaram de provedor das políticas públicas para regulador, atuando na avaliação dos resultados alcançados pelos mercados internos.

Dentro deste contexto, no campo das políticas da educação superior no Brasil houve um tensionamento entre os conflitos gerados pelos interesses do mercado e da sociedade civil, e os impactos ocasionados pela imposição do Projeto neoliberal aos países subdesenvolvidos, quanto à adoção de medidas de cunho privatizante e mercantilista, que conflitaram com a gestão da autonomia das universidades.

Ainda no cenário da reforma e das suas repercussões na educação superior, observa-se a introdução de uma nova cultura de performances competitivas, motivadas por descentralização e incentivos, ocasionando nas instituições a convivência da velha forma de gerencialismo centrada no controle e punição, e do novo gerencialismo, baseado em processos de autorregulação, sob o viés da busca da qualidade e excelência.

Neste processo, os movimentos organizados, a exemplo do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-S/N), Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (FASUBRA), União Nacional dos Estudantes (UNE) e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior (ANDIFES) intensificaram suas lutas pelo fortalecimento da universidade pública, com um projeto em defesa da universidade pública, gratuita, autônoma e de qualidade, que se contrapunha à proposta de privatização que estava sendo pautada.

A abertura de novas IES, surgida em concomitância com a desregulamentação, privatização da oferta e financiamento do nível superior são as principais características da política de gestão pública da educação superior, iniciada no Governo de Fernando Henrique (FHC), e continuada no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A política de expansão coordenada pelo governo FHC, segundo Gomes e Moraes (2012), “foi realizada mediante financiamento privado, doméstico, com a participação ativa do ‘consumidor de serviços educacionais’, numa clara definição da educação superior como mercadoria, o que cristaliza a marca da política liberal-conservadora deste governo, com a tentativa de apagamento, na memória discursiva da população, da população, da ideia de educação como direito”.

Mais recentemente, a política de expansão da educação superior e de ampliação do acesso à educação superior contemplou tanto o setor público, quanto o setor privado, fundamentada no argumento de democratização do acesso de grupos sociais historicamente excluídos.

No período compreendido entre 1995 e 2010, verificou-se uma intensificação no crescimento de matrículas no sistema público de educação superior em torno de 134,5%, que se deveu, sobretudo, à expansão da rede federal de educação superior, notadamente no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, onde se destacam a implantação do Programa Expansão das IFES; o Processo de Integração de Instituições Federais de Educação Tecnológica, para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, criado por meio do Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007, mostrou-se de grande relevância uma vez que trouxe impacto direto na remodelação das universidades, incluindo elementos importantes como currículo, trabalho docente, carreira estudantil, relação alunos/docentes, dentre outros, com os seguintes objetivos (BRASIL, 2007) :

- a) aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais e de estudantes por professor em cada sala de aula da graduação (relação de dezoito alunos de graduação por professor em cursos presenciais);
- b) diversificar as modalidades dos cursos de graduação, por meio da flexibilização dos currículos, do uso do EaD, da criação dos cursos de

- curta duração, dos ciclos (básico e profissional) e/ou bacharelados interdisciplinares; incentivar a criação de um novo sistema de títulos;
- c) elevar a taxa de conclusão dos cursos de graduação para 90% e estimular a mobilidade estudantil entre as instituições de ensino (públicas e/ou privadas).

Embora haja o reconhecimento da importância da democratização do acesso nos últimos anos, as análises acerca do amplo processo de privatização e expansão do ensino superior dele decorrentes, apontam para algumas críticas, a exemplo da inobservância às condições acadêmicas e estruturais necessárias a um padrão de qualidade com que foi concebido e implementado.

Gomes e Moraes (2012), ao analisarem a história da educação superior brasileira, apoiados no modelo teórico desenvolvido por Trow (1973) afirmam:

No curso histórico da sociedade brasileira já se encontra claramente delineado a fase do sistema de elite de educação superior, o qual, por razões econômicas, políticas, sociais e culturais, vêm sendo profundamente remodelado por meio de políticas de corte “liberal-conservador” (governo FHC) e “neoliberal-populista” (governo Lula), fazendo emergir, apenas contemporaneamente, o sistema de massa. Contudo, estamos muito distantes de um sistema de acesso universal, cenário que não se apresenta, infelizmente, como realidade possível nas duas ou três décadas vindouras deste século. (Gomes e Moraes :2012)

A Avaliação no Contexto da Expansão

Na agenda de discussões sobre as políticas da educação superior, ganha destaque a política de avaliação, cujos debates concentram-se nas concepções de avaliação e projetos de universidade em disputa que a permeiam, focalizando importantes questões como: qualidade, qualidade x expansão, sistema de massa x qualidade, democratização massificação, entre outras.

Ao tratar da política avaliativa no Brasil, Freitas (2005, p.7) afirma que o interesse pela avaliação tornou-se o centro de ações do Estado nos últimos cinquenta anos, sendo esse fato evidenciado à medida que a política vai sendo implementada e testada, o que

, segundo o autor, coloca a cultura de avaliação como um aspecto fundamental dentro das exigências educacionais que vão sendo geradas no decorrer dos anos no país.

Dias Sobrinho (2003, p.74) destaca a década de 1990 como a década da avaliação no Brasil. O autor compreende que a crescente força instrumental e política da avaliação deve-se, sobretudo, aos novos significados que a palavra qualidade vem adquirindo em estreita relação com o fenômenos da globalização e da sociedade do conhecimento.

Dentre as concepções de qualidade educativa em discussão, põe-se em relevo aquela que muitos acadêmicos atrelam à “ciência socialmente relevante” e à “formação humana integral”.

Por outro lado, Dias Sobrinho (2008, p 7) expõe o contraponto: “a palavra qualidade banhada de significados próprios do mundo dos negócios está no centro das referências de todas as outras, influenciando marcadamente a formulação e a avaliação das políticas educacionais”.

Tal pensamento corrobora a afirmação de Coelho (2008), quando afirma que a política de avaliação se desenvolveu dentro do contexto de uma nova política de regulação e de administração competitiva do Estado avaliador.

Nesta direção, pode-se inferir que a política de avaliação da educação superior está impregnada de um processo de regulação associado a uma cultura de performatividade, conforme define Ball:

“A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de crítica, comparações e exposições como meio de controle, atrito e mudanças.” (Ball 2002, p.4)

Atrelado a este conceito, percebe-se também a incorporação de um novo discurso de poder, presente nas sociedades pós-industriais, materializando-se na responsabilização (accountability) e competição.

Na esteira contrária, encontramos a concepção de um modelo avaliativo emancipatório de aperfeiçoamento institucional, defendido pelos movimentos acadêmicos, que se pauta na lógica democrática e no respeito à autonomia das instituições:

Na perspectiva emancipatória a avaliação supera o papel de controle da eficiência, promove o envolvimento autônomo e democrático dos atores acadêmicos, bem como a consciência destes sobre as diversas realidades institucionais e do trabalho que podem conduzir ao desenvolvimento institucional, sob condições autônomas e participativas. Estes aspectos teóricos nos permitem compreender as diferentes concepções de avaliação que permeiam os projetos de universidade em disputa. (JEZINE e SERRANO, 2013, p. 193)

Este embate entre avaliação como emancipação ou controle sinaliza para um aspecto fundamental da questão do modelo universitário que se deseja e sobre quem define o que é “qualidade”, uma vez que “todos têm interesse na qualidade da universidade, entre outras razões porque a ciência e tecnologia tornaram-se mercadoria-chave, ao lado do trabalho, da acumulação de capital” (SGUISSARDI, 2006, p. 4).

O que se verifica é que a sistematização da política de avaliação da educação superior no Brasil surge concomitantemente à expansão de instituições privadas, visto de forma mais evidente a partir de 1995, com a implementação do Exame Nacional de Cursos (ENC) ou “Provão”, Lei nº 9.131/1995, sob o qual pesam muitas críticas, sobretudo pelo seu desenho gerencialista, conforme corroboram Sousa e Bruno (2008, p. 200).

Alguns anos depois, após a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 10.172/2001), o Governo instituiu o Sistema Nacional de Avaliação para a Educação Superior (SINAPES), que foi seguidamente modificado pela Lei nº 10.861, de abril de 2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

De acordo com o seus princípios basilares, O SINAES tem por finalidade a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, e , especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (PORTARIA MEC n. 2.051/04, art. 1º).

É preponderante destacar que o SINAES surge, então, como um sistema que apresenta tanto características da avaliação emancipatória, quanto da regulatória, como sinalizam os seus principais instrumentos:

(i) Avaliação Institucional, que compreende dois momentos distintos: auto avaliação orientada e avaliação externa;

(ii) Avaliação de Cursos de Graduação (ACG);

(iii) Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira INEP, este último instrumento consiste em uma prova em larga escala com o objetivo de averiguar os conhecimentos dos estudantes mediante os conteúdos programáticos, competências e habilidades adquiridos ao longo da sua trajetória escolar.

Em 2008 ocorreram mudanças importantes no SINAES, sobretudo no papel do ENADE, onde, a partir dos seus resultados e de outras variáveis foram criados alguns indicadores, visando a performance dos cursos e das instituições. Como decorrência disso, foram instituídos o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC).

Este fato é considerado por alguns estudiosos um retrocesso, sob o argumento de que, a exemplo do que ocorria com o Exame Nacional de Curso - ENC, estes índices tendem a fomentar o ranqueamento, com consequências para o processo de regulação de cursos e instituições.

Neste norte, Jezine e Serrano (2013, 197) pontuam que o modelo de política de avaliação proposto pelo Governo Lula apresenta alguns avanços em relação ao governo FHC, mas contraditoriamente, nele permaneceu a mesma lógica do estado avaliador, com baixa participação dos atores principais e persistência de perspectiva tecnocrática, produtivista e performática.

Outra questão que se destaca no processo de evolução da política avaliativa é a evidência de que a política acadêmica no Brasil continua sendo determinada pela política de avaliação, com o enfoque dado aos padrões desejáveis de produtividade, e não a lógica inversa, como seria o esperado.

Sendo assim, permanece o desafio de se conceber e consolidar no Brasil uma cultura de avaliação superior que supere a visão reducionista e os mecanismos de controle de resultados e avance para um modelo democrático e emancipatório.

Neste sentido, os debates sobre o papel da universidade e da avaliação precisam ser substancialmente ampliados, sob pena de graves riscos e consequências à tão almejada autonomia e qualidade universitária, afinal, existem claramente modelos antagônicos em disputa que podem determinar o destino da Educação Superior:

O conjunto da universidade tem que ter condições de discutir e elaborar democraticamente políticas de ensino, pesquisa e extensão. A subordinação da universidade às políticas governamentais tem-se constituído numa 'camisa de força' e num entrave à autonomia universitária [...]. (ANDES, 2—3, p. 12)

Considerações Finais

A formulação de políticas públicas, dentre elas as políticas educacionais, não é prática formal neutra e desinteressada. Trata-se de ação intencional, pautada em bases epistemológicas e filosóficas que revelam as concepções de homem, de mundo e de sociedade em um determinado momento histórico, que incorporam as ideias e tendências que se instalam no poder.

Neste sentido, o entendimento acerca da concepção de Estado e de política pública é fundamental ao se analisar uma política educacional, pois visões diferentes de Estado e de política pública tendem a originar projetos de modelos diferenciados.

Os estudos acerca das políticas de avaliação superior no Brasil ao longo dos anos sinalizam para avanços nos seus processos e instrumentos, mas assim como as políticas da educação superior, a sua consolidação como modelo democrático e emancipatório ainda está sendo um campo de embates e tensionamentos que demandam da sociedade e dos movimentos organizados a discussão de propostas de superação a esse modelo hegemônico de universidade pragmática e avaliação regulatória ainda vigente.

Referências

AMARAL, Alberto; MAGALHÃES, Antonio. **On Markets, Autonomy and Regulation: the janus head revisited**. Portugal: Cipes, 1999 citado em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772009000200009. Acesso em 05 de novembro de 2015

ANDES – Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior. Proposta do ANDES – SN para a Universidade Brasileira. Cadernos ANDES, nº 2. 3,ed. Brasília: ANDES-SN,2003.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

BALL, Sthephen J. **Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação**. Currículo sem Fronteiras, vol 1, nº 2, jul/dez 2001,Disponível em : <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>>. Acesso em: 03 de maio de 2010.

BRASIL, **Decreto n. 5773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino**. Brasília: Presidência da República: Casa Civil, 10 maio 2006.

BRASIL. **Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, p. 3-4, 20 mar. 2004.

BRASIL, **PORTARIA MEC n. 2.051/04**.

COELHO, M. I. M. **Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. Ensaio: avaliação política publica educacional**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 5, p. 229-258, 2008.

DIAS SOBRINHO, J. **Universidade e Avaliação entre a Ética e o Mercado**. Florianópolis: Insular, 2002.

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

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; CATANI, A. M. **Transformações recentes e debates atuais no campo da educação superior no Brasil**. In: _____. Políticas e gestão da educação superior. São Paulo: Xamã, 2003. p. 17-30.

FREITAS, D. N. T. **Avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. São Paulo, 2005a. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, 2005a

GOMES, Alfredo Macedo e MORAES, Karine Nunes de. **Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa**. Educ. Soc. [online]. 2012, vol.33, n.118, pp. 171-190, 2012

JEZINE e BITTAR (ORG),**Políticas de educação superior no Brasil : expansão, acesso e igualdade social**. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB, 2013.

OLIVEIRA, J. F.; CATANI, A. M.; DOURADO, L. F. **A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão.** Avaliação, Campinas, SP, v. 6, n. 4, p. 7-16, 2001.

REAL, G. C. M. **Impactos da expansão da educação.** Dourados, MS: Editora da UFGD, 2008a, 224p. In: 31ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, MG, p. 01-16, 2008b.

RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de Políticas Sociais.** 5 ed. São Paulo: Cortez, 2007. Caps. 2

SGUISSARDI, V. **Que lugar ocupa a qualidade nas recentes políticas de Educação Superior?** XIII ENDIPE, 2006, Políticas educacionais, tecnologia e formação do educador: repercussão sobre a didática e as práticas de ensino. In: Anais... Recife: Bagaço, 2006. v. 2 , p. 311-36. e 3.

SOUSA, S. Z. L ;BRUNO L. **Avaliação da educação superior: finalidades e controvérsias.** Universidade e Sociedade. Distrito Federal, ano XVIII, n. 42, p. 195-204, jun. 2008.

ZAINKO, M. A. S. **Avaliação da educação superior no Brasil: processo de construção histórica.** Avaliação, Campinas, SP, v. 13 n. 3, p. 827-831, nov. 2008.