

TRAJETÓRIA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DE 1980-2008¹

Rodrigo da Silva Pereira - Universidade de Brasília

pereirarod@gmail.com

Resumo: O artigo tem por objetivo compreender como a nova configuração do Estado brasileiro determinou o rumo das políticas públicas, a partir da década de 1990. Analisa o papel da avaliação da educação superior no quadro da nova estrutura da administração pública, consubstanciada na chamada “Reforma do Aparelho de Estado”. Reflete como as diferentes propostas avaliativas incidiram sobre a gestão das instituições de educação superior. A abordagem metodológica situa-se na perspectiva qualitativa e crítico-dialética.

Palavras-chave: Avaliação. Reforma do Estado. Reforma da Educação.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo consiste em iniciar uma tentativa de periodização da avaliação institucional no Brasil, tendo como referência três momentos²:

- Construção da agenda da avaliação (1983-1992)
- Formulação da política de avaliação (1993-1995)
- Implementação da política (1995-2003)

Agrega-se a esses três momentos um quarto que chamaremos de redefinição da política de avaliação da educação superior (2003- 2008), que compreende o período do Governo de Luís Inácio Lula da Silva e das políticas que dele emergiram.

Partiremos desses momentos para responder a questão principal deste artigo: qual o contexto político que sustentou esses períodos e de que maneira influenciaram no processo de formulação das políticas de avaliação?

Esta questão coaduna-se com uma afirmação de Sobrinho (2003) que nos chama a atenção:

[...] à medida que alarga seu âmbito de atuação, e admite, de maneira mais veemente, funções políticas e públicas, admite pelos centros de poder, a avaliação se torna mais acentuadamente um campo cheio de tensões e conflitos, carregando sempre as marcas dos contextos em que se desenvolvem (p. 43).

2. A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DA ANÁLISE POLÍTICA

O processo de formulação das políticas de avaliação no Brasil está relacionado a formulações de políticas públicas e sociais, particularmente, às educacionais. As políticas educacionais, por sua vez, têm origem nas transformações políticas, econômicas e sociais, constituídas a partir da relação Estado-Sociedade (ALMEIDA JR., 2004).

Portanto, este artigo tentará seguir a proposta de Almeida Jr (2004) que busca “aproximar dois campos até então tratados de modo quase separado na educação superior brasileira: Análise de Política e Avaliação da Educação Superior” (p. 23). Isso porque acreditamos que “todo programa de avaliação carrega em suas raízes um conjunto de teorias e valores referidos à sociedade e à educação” (SOBRINHO, 2000, p.138). A avaliação como um fenômeno social, “tem, por conseguinte, relação com as práticas sociais, com as ações, intenções e valores dos indivíduos de um determinado contexto e organização social” (ALMEIDA JR, 2004, p. 29).

É a partir desta visão que procuraremos aproximar a periodização proposta às transformações vividas pela sociedade brasileira, com um olhar dialético sob esse processo.

2.1 CONSTRUÇÃO DA AGENDA DA AVALIAÇÃO (1983-1992)

O período de construção da agenda foi definido por se tratar do momento em que os atores internos e externos da educação superior passam a assumir a avaliação como um instrumento importante para identificar os problemas por qual passam as universidades brasileiras e, a partir do diagnóstico, propor processos de superação e elevação da qualidade destas instituições. Neste sentido cabe questionar, *como a avaliação da educação superior surge na agenda dos governos e das universidades?*

Neste período, o diagnóstico de crise da educação superior brasileira era compartilhado por todos os atores da comunidade acadêmica. Porém, os caminhos da superação da crise eram distintos e se expressavam através das propostas de como e para que avaliar as universidades.

A crise se traduzia nos debates em torno da democratização da gestão das universidades; do acesso à Universidade e; do papel da universidade no desenvolvimento da nação. Assim a educação superior brasileira em especial a universidade pública vivia sob uma crise sustentada no tripé hegemonia, legitimidade e institucional, como explica Santos (2004):

A crise de hegemonia resultava das contradições entre as funções tradicionais da universidade e as que ao longo do século XX lhe tinham vindo a ser atribuídas. 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 européia. Do outro, a produção de padrões e, culturais médios e de conhecimentos instrumentais, úteis na formação de mão de obra qualificada exigida pelo desenvolvimento capitalista.

A segunda crise era de legitimidade provocada pelo fato de a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual em fase 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 os filhos das classes populares, por outro. Finalmente, a crise institucional resultava 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 responsabilidade social (SANTOS, 2004, p. 8-9).

Em paralelo a crise que passava a universidade brasileira na década de oitenta, tem início o processo de abertura democrática, superando o período da ditadura militar no Brasil, no qual a correlação de forças entre o governo militar e sua oposição passou a ser mais equilibrada. Isso significava que setores contrários ao regime aumentavam sua influência em detrimento do regime militar³, gerando na sociedade civil organizada, várias iniciativas de cunho democratizante nos espaços públicos em especial nas instituições educacionais. Como observa Germano (1999),

[...] 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 (p. 244).

Esse movimento emparelha-se com a formação do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru) (1983), que consistia em analisar a crise da universidade e propor instrumentos de superação, como afirma a introdução do documento formulada pelo grupo gestor⁴ de pesquisa,

[...] 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).

O Paru foi criado pelo Ministério da Educação e formalizado pelo Conselho Federal de Educação em 1983, sendo coordenado pela Capes. Segundo Almeida Jr (2004), “o Paru se configura como um programa de pesquisa para subsidiar a discussão e a reflexão da crise da

educação superior. Nele não aparecem, no entanto, indicações técnicas e legais para avaliação das instituições” (p. 85).

Neste sentido, o programa apresenta-se como um instrumento que iria diagnosticar a origem da crise das universidades e apontar caminhos para sua superação.

Porém, o documento não apresenta caminhos para formulação de normas legais e técnicas para o processo de avaliação das universidades brasileiras, disso decorre seu período curto de existência, sendo extinto em 1984, ano seguinte a sua implementação.

Em 1986, período de transição do regime militar e início mais acentuado do processo de redemocratização brasileira, o Ministério da Educação comandado por Marco Maciel propõe, e o então Presidente José Sarney constitui uma comissão de notáveis para diagnosticar e propor instrumentos de superação da crise da universidade. Essa ação partia dos mesmos pressupostos que deram origem ao Paru. A comissão é denominada Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres).

Almeida Jr (2004) descreve que os pressupostos de criação da Geres foram sintetizados pelo então Ministro da Educação que identificava alguns elementos constituintes da crise, que seriam:

[...] 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 pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção de professores (p. 85:6).

Diferente do Paru (1983), o relatório da Geres (1986) aponta caminhos para o início do processo de avaliação das universidades brasileiras. Na realidade, segundo Sobrinho (2003), é na Geres que tem origem uma proposta de exame nacional dos cursos, que dará origem ao ENC em 1995.

Ainda em sua introdução o Geres considera a avaliação como um ponto “nevrálgico na política da educação superior e deu todo o apoio às medidas destinadas a estabelecer um sistema de avaliação inter-pares dos cursos e instituições” (GERES, 1986, p. 3).

Num determinado trecho do documento, intitulado “Autonomia e Avaliação”,

[...] a proposta do GERES é que o processo de avaliação seja conduzido pela Secretaria da Educação Superior do MEC, que já está adotando as providências iniciais nesse sentido. O processo deverá contemplar duas vertentes básicas: a da avaliação do desempenho institucional e da avaliação da qualidade dos cursos oferecidos (GERES, 1986, p. 9).

O relatório propõe que o controle social seja feito a partir de um sistema de avaliação de desempenho, onde todos os alunos formados em determinada área do conhecimento (ou amostra deles) são submetidos a teste padronizados, que permitem aferir o quanto sabem. Este é, possivelmente, o melhor indicador de desempenho dos cursos (GERES, 1986).

O próprio Geres (1986) caracteriza essa proposta como um momento de construção da agenda da avaliação no Brasil, indo ao encontro da caracterização feita por Almeida Jr. (2004) ao afirmar que,

[...] todo processo de avaliação exige um período razoável de maturação até que seus procedimentos e metodologia adquiram a confiabilidade indispensável. Por isso, é imprescindível que desde o início o processo seja aberto ao conhecimento público especialmente à comunidade educacional, órgãos do governo e entidades interessadas (GERES, 1986, p. 9).

Após a apresentação do relatório, a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), apresentam projetos substitutivos sobre a programa de reformulação do ensino superior, desencadeando amplos debates e, por conseguinte, interrompendo o programa proposto pelo Geres (ALMEIDA JR, 2004).

Este processo é marcado por um contexto político onde a avaliação surge com o propósito de identificar os problemas e contribuir com o processo de superação da crise e do momento no qual a política educacional brasileira era nitidamente contrária a universidade pública. Segundo Beloni (1995),

[...] como reação a tal política, 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 críticas feitas à universidade pública na tentativa de se reverter o quadro nitidamente favorável à sua privatização (p.88-89).

Nos projetos apresentados pelo Geres e pelas entidades é possível dirimir duas tendências opostas do sentido da avaliação. 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. Essa concepção é correlata de um caráter processual da avaliação, desta maneira tenta-se avaliar o processo e não o produto.

Percebe-se no relatório do Paru, no documento da Geres e nas iniciativas das entidades que as políticas de avaliação têm origem no diagnóstico que todos faziam acerca da crise da universidade brasileira. Porém, a gênese desta crise teve interpretações distintas. Para aqueles que se ‘apegavam’ ao regime militar era preciso um instrumento (a avaliação) para legitimar o processo de privatização da universidade pública e de transferências de verbas públicas para a iniciativa privada. Por outro lado, os que caminhavam juntamente com o processo de redemocratização tinham na avaliação um instrumento para diagnosticar os problemas por qual passava a Universidade e, concomitantemente, propor medidas de superação.

2.2 FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO PERÍODO 1993-1995

Este período é caracterizado como o momento de formulação de uma política de avaliação mais consistente. Se o período anterior apontava para a necessidade de se constituir um processo de avaliação das universidades brasileiras, este período caminha para materialização de uma proposta.

Anteriormente relatamos que a contradição entre os atores internos e externos da universidade fez com que não se consolidasse uma proposta síntese de avaliação, este novo momento viabilizará o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, o Paiub. Cabe indagar *como se chega a uma proposta síntese de avaliação?*

O fim do regime militar é marcado por um amplo processo de mobilização e participação da sociedade civil no contexto da redemocratização. Daí deriva-se a luta pelas votações diretas para presidente da república (1985), a constituinte de 1988 e a primeira eleição para presidente (1989), na qual todos os brasileiros iriam escolher quem presidiria o País.

Em 1992, após várias denúncias, Fernando Collor de Melo é impedido de continuar na Presidência da República e assume Itamar Franco que constitui um novo governo que viria ser mais sensível - e não teria como ser diferente - às mobilizações e reivindicações da sociedade civil.

Com base na proposta formulada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais (Andifes) em 1993 o MEC institui uma Comissão Nacional de Avaliação para propor o sistema brasileiro de avaliação. Com efeito, esta comissão⁵, diferente da Geres

(1986) que era uma comissão de notáveis, é composta por atores internos da universidade. Só por esse caminho é possível perceber que este movimento procurava inserir as universidades no processo de formulação da política de avaliação, o que consideramos uma estratégia importante, pois segundo Sobrinho (2003),

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 (p.114-115).

O documento base da comissão (1994) resulta na proposta de institucionalização do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (Paiub). Este programa traz consigo elementos importantes do contexto político brasileiro, materializados na síntese entre atores internos e externos a Universidade, emergindo como uma parceria entre o governo/MEC e, principalmente, as universidades públicas brasileiras.

Segundo Sobrinho (2002):

Estado e Universidades estão comprometidos com a construção do PAIUB e é normal, então, que, para além dos acordos e da cooperação, muitas vezes sejam tensas as relações. Feito de convergências e divergências, vai-se consolidando e se aperfeiçoando um programa que também é um exercício democrático, porque requer a participação ampla da comunidade universitária, respeitadas as vontades e decisões de cada instituição (p.86).

Por tratar-se de um programa construído coletivamente, o Paiub obteve êxitos, entre eles, a adesão voluntária de mais de 90% das universidades brasileiras. Demonstrando que uma proposta síntese de avaliação só é possível quando da participação e debate entre todos os atores envolvidos, que leve em consideração as particularidades e contribuições de cada uma das universidades e que tenham, no Estado, um parceiro do ponto de vista da implementação deste programa.

Neste sentido, cabe ressaltar que o Paiub constituiu-se como um modelo avaliativo adaptado à cultura das universidades brasileiras, não foi um programa importado de outros contextos históricos, ficando claro que este modelo permite à universidade repensar e elaborar ações corretivas e proativas para seu melhoramento (Sobrinho, 2002).

2.3 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO PERÍODO 1995-2003

Todavia o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) não obteve apoio do governo eleito em 1994. Na ocasião, os gestores do Ministério da Educação (MEC) “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).

Neste sentido, cabe questionar porque após o processo de construção da agenda e formulação da política de avaliação, a síntese deste processo é substituída por um modelo que tem origem na proposta da Geres e é acompanhada pela retomada do dissenso entre os atores internos e externos da universidade?

Em meados dos anos 90, o debate da reforma do Estado brasileiro ganha espaço na sociedade. Essa reforma partia do diagnóstico de que a década anterior foi de grande crise econômica e teve “como causa fundamental a crise do Estado – uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e social (...)” (PEREIRA, 1997, p.9).

Daí consistia o objetivo geral da Reforma. A redução do tamanho do Estado, envolvendo a delimitação de sua abrangência institucional e a redefinição de seu papel (PEREIRA, 1997).

Este processo foi descrito por Marilena Chauí como a “substituição do conceito de direitos pelo de serviços, que leva a colocar direitos (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de serviços estatais, destinados a se tornar não-estatais” (CHAUI, 2001 p. 177).

A partir disto, o processo de publicização desses serviços foram promovidos pelo Estado, através de medidas de ordem legal como leis, decretos e medidas provisórias. As transformações no âmbito da reforma do Estado, de acordo com Neave (1998, apud Afonso 2000) trouxeram consigo a cultura do “Estado Avaliador”. Assim, “a avaliação será então não apenas o reflexo dessas mudanças, mas, sobretudo, seu instrumento organizador e legitimador” (SOBRINHO, 2000 p.145).

A partir daí é apresentado, pelo governo, o Sistema de Avaliação da Educação Superior, sustentado prioritariamente pelo Exame Nacional de Cursos (ENC), popularmente chamado de “Provão”, e, de forma secundária, pela Análise de Condições de Oferta (ACE) e pelo Censo da Educação Superior.

A mudança no âmbito do Estado e a cultura da avaliação,

[...] é uma das mudanças importantes, tanto fora como dentro do contexto educacional, é a ênfase genérica na avaliação dos resultados (e produtos) e a conseqüente desvalorização da avaliação dos processos, independentemente da

natureza e dos fins específicos das organizações ou instituições públicas consideradas (AFONSO, 2000, p. 118).

Neste contexto, “o MEC perseguia sua estratégia de reestruturar a forma de fazer política educacional, assim como os instrumentos de coordenação e controle do sistema, adotando iniciativas agressivas para colocar em prática o Estado Avaliador” (GOMES, 2003, p. 136).

Colocar em prática o Estado avaliador significa adotar, na educação, um modelo avaliativo e de universidade que tem como referência os critérios de eficiência e a lógica do mercado. Além disso, consiste em enquadrar a educação a um modelo globalizado de desenvolvimento oriundo de políticas formuladas fora do contexto brasileiro. Nesse processo ganha centralidade a intervenção dos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial que é um grande inspirador dessas concepções.

Segundo Almeida Jr. (2004),

[...] as propostas em torno do tema avaliação se deslocam do plano nacional (construção e formulação) para o plano global (implementação), no marco das políticas neoliberais, amplamente difundidas na América Latina e no Brasil. É o que notamos quando examinamos a proposta implementada pelo MEC, em comparação com a defendida pelo Banco Mundial (1995) (ALMEIDA JR, 2004, pág. 108)

O Banco propunha a diversificação do financiamento das universidades públicas e que os governos centrassem sua atenção à criação de mecanismos que propiciassem aos estudantes e a sociedade informações sobre a qualidade das instituições (BANCO MUNDIAL, 1995).

Percebe-se que o processo de implementação da política de avaliação sofre um revés em relação ao período anterior. Se, naquele momento, tínhamos uma proposta de avaliação construída a partir da realidade das próprias universidades com o apoio do Estado, agora temos uma política construída fora desses espaços e orientadas por organismos internacionais comprometidos com uma visão de universidade distinta daquela defendida pela comunidade acadêmica.

Em 1996, antes da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o Decreto 2.026, de 10 de outubro, estabelece os procedimentos de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, instituindo o Exame Nacional de Cursos (ENC).

No contexto de implementação do ENC, “a principal preocupação era a de implementar um instrumento de gerenciamento político que fosse capaz de permitir ao MEC o

exercício da regulação e acompanhamento do ensino de graduação, o qual passa a ser referido como a prioridade central da política oficial para o ensino superior” (GOMES, 2003, p.139).

Para Sobrinho (2000), “mercado e governos parecem não necessitarem de avaliações que lancem perguntas e produzam respostas complexas. Basta-lhes que mostrem comparações” (p.17).

Este relato nos mostra que o método utilizado pelo Ministério da Educação na implementação da avaliação da educação superior não levou em consideração os processos anteriores. Isso porque a política do governo em tela coadunava-se com as políticas defendidas pelo Banco Mundial, além de seus pressupostos ganharem materialidade na ofensiva a favor da criação do público não-estatal em detrimento das instituições públicas, em especial, as universidades. Desta forma, ganham simetria as políticas do Banco e do governo federal que vão de encontro às formulações da comunidade acadêmica das universidades. Este processo gera conflitos e o modelo de avaliação implementado não ganha legitimidade no interior, principalmente, das universidades públicas brasileiras.

Porém, no âmbito da sociedade e, principalmente do mercado, este modelo de avaliação e a cultura do Estado Avaliador ganham legitimidade através da exaltação do modelo privado em detrimento do público. Essa cultura engendra-se na sociedade brasileira a partir da propagação de que o modelo de gerenciamento das empresas privadas é melhor do que o das instituições públicas. Neste sentido, um modelo de avaliação que aponte quais são as melhores e as piores universidades é central para escolha de onde e como se investir recursos públicos, seja em instituições públicas ou privadas. Além disso, ao estabelecer um *ranking* entre as instituições, a avaliação implementada caminha para constituições de quase mercados na educação superior, tendo como pressuposto a educação como quase-mercadoria e os estudantes como clientes.

A avaliação da educação superior neste período foi se constituindo como um instrumento legitimador de uma política de expansão das instituições. Entre 1994 e 2004 (dois governos de FHC), observou-se um crescimento acelerado de instituições. Em 1994, era um total de 851 instituições. Destas, 218 eram públicas (25,6%) e 633 pertenciam ao segmento privado (74,4%). Em 2004, havia no País 2013 instituições de Educação Superior, sendo 224 de natureza pública e 1789 vinculadas à rede privada. Em termos percentuais, a esfera pública respondia por 11,1% e a esfera privada por 88,9% das IES no Brasil⁶.

Com base nesses dados, é possível afirmar que a política de avaliação da educação superior no período em tela atendeu a expansão das instituições de ensino superior no Brasil, particularmente, às da iniciativa privada. Isso porque, ao autorizar um processo acelerado de

expansão, o governo precisaria de um instrumento que demonstrasse à sociedade quais eram as melhores e as piores instituições que emergiam deste processo.

Neste processo a comunidade acadêmica por meio de suas entidades representativas como a Andifes, o Andes e a UNE lançaram mão de várias ações contestatórias a este modelo de avaliação, portanto, cabe ainda uma avaliação mais aprofundada sobre essas iniciativas.

2.4 REDEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO PERÍODO DE 2004-2008

No processo eleitoral de 2002, a Coligação Lula Presidente publicou o documento “Programa de Governo 2002: uma escola do tamanho do Brasil”, no que se refere à educação superior o documento afirma o compromisso de

[...] priorizar a autonomia universitária nos termos do Art.207 da Constituição Federal, garantir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, expandir o número de vagas nas universidades, especialmente no setor público, e ampliar o financiamento público ao setor público (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002).

Em relação a avaliação educacional o documento diz que ela é “uma necessidade, um instrumento de reorientação e de melhoria de suas qualidades. Por isso, deve ter um caráter prioritariamente diagnóstico e formativo e apontar ações de superação das dificuldades” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002) .

Em 2003, o novo MEC, tendo a sua frente o Senador Cristovam Buarque, já apresentava resistência ao Provão, mas aplicou-o mesmo assim. Os argumentos resistentes vieram logo depois quando da elaboração do resumo técnico do Provão, em 2003, elaborado pela Diretoria Estatística do INEP, e consistiam em: i) ao elevado custo de aplicação do exame; ii) embora o aumento de cursos avaliados tenha sido gradual ano a ano, não atingia sequer metade dos cursos existentes; iii) a confusão entre áreas de conhecimento e habilitações e, iiiii) o significado dos conceitos atribuídos (A, B, C, D e E) (INEP, 2003).

Em paralelo à operacionalização do Provão 2003, o MEC instalou a Comissão Especial de Avaliação (CEA) que tinha como finalidade

[...] analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados (CEA, 2003).

Naquela comissão participavam docentes, estudantes e representantes do MEC. Em setembro de 2003, a CEA apresentou o documento: “Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação

da Educação Superior – Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior Brasileira”. Os princípios deste documento consistiam em: a) referenciar socialmente a Educação Superior; b) preservar os valores acadêmicos, como a liberdade e pluralidade de idéias; c) valorização das IES como instituições estratégicas para o desenvolvimento nacional; d) afirmação da responsabilidade do Estado com qualidade da Educação Superior, tendo as universidades públicas como referência; e) credenciamento periódico de todas as IES; e f) valorização da missão pública das IES (CEA, 2003).

No campo das críticas à concepção norteadora do ENC, o documento afirma que ela está “mais vinculada ao controle de resultados e do valor de mercado, com visão regulatória” (CEA, 2003, p.19). E conclui que o enfoque que precisará ser adotado

[...] considera a Avaliação Institucional não como um fim em si, mas como parte de um conjunto de políticas públicas, no campo da educação superior, voltadas para expansão do sistema pela democratização do acesso, para que a qualificação do mesmo faça parte de um processo mais amplo de revalorização da educação superior como parte de um projeto de desenvolvimento da nação brasileira (CEA, 2003, p.20).

O caminho da CEA ia ao encontro das reivindicações históricas da comunidade acadêmica em torno da construção de um formato de avaliação emancipatória que articulasse a busca da qualidade das instituições através da participação democrática dos sujeitos da educação superior, do Estado e da Sociedade.

Este formato de avaliação, segundo Saul (2000, apud LEITE, 2005, p.41), “busca apreender o fenômeno em seus movimentos e em sua relação com a realidade objetivando a sua transformação e não apenas a sua descrição; pretende “iluminar” o caminho da transformação”.

Segundo Sobrinho (2000), uma avaliação emancipatória precisa ser: Global, integradora, participativa e negociada, operatória e estruturante, contextualizada, formativa, permanente, legítima, voluntária e adaptada a cada instituição.

E foi a partir dessas concepções que a CEA, em março de 2004, divulga a primeira versão do anteprojeto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior.

Após a realização de várias audiências públicas e consultas às instituições, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) foi criado pela Lei 10.186, de 14 de abril de 2004. Destacaremos neste trabalho a instituição do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

O Enade é um componente curricular obrigatório dos cursos de graduação e a participação no exame é condição para obtenção do diploma. A divulgação dos resultados é feita por meio de conceitos que vão de 1 a 5. Baseado nas médias da formação geral e da formação específica, a primeira compõe 25% do conceito e a segunda 75%.

Do Enade extrai-se o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), que tem como objetivo analisar comparativamente, entre as instituições, o desempenho dos estudantes concluintes dos cursos avaliados.

Como se vê, o processo do Enade tem uma série de variáveis que apresentam-se como novidade em relação a metodologia anterior disseminada pelo ENC. São inúmeras diferenças que tentam fazer do processo atual um componente mais significativo e melhor posicionado em relação ao processo anterior. A definição mais clara entre componentes gerais e específicos e seus respectivos pesos na composição do conceito final, a opção de tentar avaliar o processo e não só o produto final por meio da submissão da prova à estudantes ingressantes e concluintes são demonstrações desta tentativa. Porém, a manutenção de conceitos objetivos mantém a lógica do exame anterior. Ao permitir que tais conceitos ganhem publicidade são eles, e não os processos, que ganham centralidade, principalmente, na sociedade.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante salientar que, em especial no octênio de Fernando Henrique Cardoso, a avaliação externa, por intermédio dos exames gerais, impôs um movimento de centralização e padronização dos currículos dos cursos de graduação, na medida em que passou a aferir a “qualidade” das instituições por meio de comparações (*rankings*), que imprimiam um caráter competitivo interinstitucional, próprio do *ethos* de mercado. Esta questão ganhou relevância nos estudos acadêmicos sendo abordada por diversos autores (AFONSO, 2000; DOURADO, CATANI E OLIVEIRA, 2001; CUNHA, FORSTER E FERNANDES, 2002; SILVA JR, 2003; SOBRINHO, 2003).

Diferente do governo anterior, o atual lança mão de um exame geral, porém, em que pese este exame ter maior peso no processo de avaliação do sistema, ele não se constitui como o único instrumento, ele é parte de um processo mais amplo que avalia outras dimensões das instituições que, combinadas, orientam o processo de regulação. Portanto, mesmo que o exame geral ainda se constitua como o principal instrumento, seus resultados são diluídos entre outros processos de avaliação que compõem o Sinaes.

É interessante perceber que o atual sistema de avaliação, inclusive o Enade que é um de seus componentes, são relativamente novos e passíveis de mudança no curso de sua implementação. O MEC por meio do Inep tem lançado mão de outros instrumentos que tentam dar uma noção processual da avaliação da educação superior. Recentemente, por exemplo, divulgou o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral dos Cursos (IGC).

Segundo o Inep, o CPC procura identificar a contribuição do curso à formação dos estudantes. Metodologicamente, a missão deste conceito visa orientar as visitas *in loco* dos avaliadores, racionalizar a avaliação do curso e estabelecer um processo coerente entre os instrumentos.

Deste processo origina-se o IGC⁷ que é a média ponderada de notas de todos os cursos (graduação e pós-graduação) de uma mesma instituição.

Este processo, assim como os anteriores é passível de críticas, tanto da comunidade acadêmica das universidades públicas quanto das mantenedoras de instituições particulares. Caberá aos interessados e àqueles que vêm na avaliação um instrumento importante de transformação e melhorias das instituições intervirem neste processo para contribuir no aprimoramento do sistema.

4. NOTAS

¹ Este artigo é parte do capítulo III da dissertação de Mestrado em desenvolvimento na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, que tem como título “As repercussões do Enade na Universidade Pública Brasileira: o caso da UnB”.

² Esses três momentos foram apresentados por Vicente de Paula Almeida Junior, em sua tese de doutorado defendida em 2004 na Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

³ Os resultados das eleições de 1982 foram significativos para os partidos de oposição ao regime. “Juntos, eles ganharam o controle de cerca de 80% do Produto Nacional Bruto, distribuído por 60% do território, ocupados por 50% da população” (ALVES, 1984, p. 287 apud GERMANO, 1999, p. 222).

⁴ O grupo gestor de pesquisa era formado, em sua maioria, por membros da comunidade universitária com objetivo de debater e explicar as características e as condições nas quais as atividades acadêmicas têm sido desenvolvidas. (ALMEIDA JR, 2004)

⁵ A comissão era formada por vários representantes da comunidade acadêmica (Reitores das Universidades Federais, Associações das Universidades Públicas Estaduais e Municipais, Associações das Universidades Particulares e Confessionais) e por um comitê Assessor (constituído por especialistas indicados pelas universidades) (Almeida Jr. 2004).

⁶ Sousa (2006) faz a trajetória do embate entre público e privado no País no artigo “Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: Tendência histórica no Ensino Superior Brasileiro”, publicado no livro: A idéia de Universidade – Rumos e desafios, da Líber editora.

⁷ O Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC) é um indicador de qualidade de instituições de educação superior que considera, em sua composição, a qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado). No que se refere à graduação, é utilizado o CPC e, no que se refere à pós-graduação, é utilizada a Nota Capes. O resultado final está em valores contínuos (que vão de 0 a 500) e em faixas (de 1 a 5). (Inep/MEC, 2008)

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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.

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington D.C., 1995.

BELLONI, Isaura; et all. *Avaliação institucional da Universidade de Brasília*. In. BALZAN, Newton César; SOBRINHO, José Dias (Orgs.). *Avaliação Institucional: teoria e experiências*. São Paulo, Cortez, 1995.

BRASIL. MEC. INEP. CEA. SINAES: *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior Brasileira*. Brasília: INEP, 2003.

BRASIL. MEC. INEP. *Censo da Educação Superior: Graduação*. Brasília: INEP, 1995-2007.

_____. *Resumo Técnico do Provão 2003*. Brasília: INEP, 2003.

BRASIL. *Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU*. Brasília, 1983.

BRASIL. *Relatório do Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior – GERES*. Brasília, 1986.

CHAUÍ, Marilena de Souza. A universidade hoje. In: _____. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Uma Escola do tamanho do Brasil*. 2002.

CUNHA, Maria Isabel da; FORSTER, Mari Margarete; FERNANDES, Cleoni Maria. *Avaliação externa e os cursos de graduação: implicações políticas na prática pedagógica e na docência*. ANPED, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. *A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão*. ANPED, 2001.

GERMANO, José Willington. *Estado Militar e Educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1999.

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.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997.

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

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil: Reforma do Estado e mudança na produção*. São Paulo: Cortez, 2001, 2ªed.

SOBRINHO, José Dias. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis – RJ: Vozes, 2000.

_____. *Universidade e Avaliação: entra a ética e o mercado*. Florianópolis, Insular, 2002.

_____. *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.

SOUSA, José Vieira de. *Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: Tendência histórica no Ensino Superior Brasileiro*. In. SILVA, Maria Abádia da; SILVA, RONALDA BARRETO (orgs.). *A idéia de Universidade: rumos e desafios*. Brasília, Líber Livro Editora, 2006.