



AS CONFIGURAÇÕES DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Pedro Isaac Ximenes Lopes¹

Resumo

Teve-se como objetivo geral examinar a constituição da avaliação da educação superior no Brasil como política pública. Foram discutidas as experiências da década de 1990, representadas pelo PAIUB e o ENC-Provão, passando pelo modelo vigente, o SINAES, até as possibilidades atuais de configurações. Constatou-se que as políticas implementadas estão sob a tensão de duas concepções distintas de avaliação: uma com foco no processo e outra no resultado. Concluiu-se que a política atual está essencialmente fundamentada nos pressupostos e princípios de uma perspectiva de controle/regulatória da avaliação e de uma epistemologia somativa, quantitativista e objetivista, constituído por elementos que priorizam os testes e a classificação de cursos e instituições.

Palavras-chaves: Avaliação institucional. Educação superior. Política pública.

Abstract

We aimed to examine the constitution of the evaluation of higher education in Brazil as public policy. We discuss the experiences of the 1990s, represented by PAIUB and ENC-Provão, and the current model, SINAES until the current possibilities of settings. We find that policies are implemented under the stress of two distinct assessment: a focus on process and with the other results. We conclude that the current policy is essentially based on the assumptions and principles of perspective control/regulatory assessment and a summative epistemology, objectivist quantitativist and comprising members who prioritize testing and classification of courses and institutions.

Keywords: Institutional evaluation. Higher education. Public policy.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). pedro_isaac@ct.ufrn.br



1 INTRODUÇÃO

O leque das repercussões de uma avaliação se estendeu de tal modo que se ampliaram, também, os interessados em seus resultados. Desse modo, a avaliação passou a não ter somente o papel técnico, mas também ético e, sobretudo, político, repercutindo nas transformações e reformas da educação superior e da própria sociedade. Quanto à dimensão política, os Estados tornaram-se os aplicadores da avaliação, visando ao controle e à regulação. O papel exercido politicamente pela avaliação é tão expressivo, no sentido de modelar sistemas e garantir determinadas práticas, que praticamente todos os Estados a aplicam hoje como política pública (DIAS SOBRINHO, 2004). Segundo Afonso (2009), a partir dos anos 1980, com os governos neoconservadores e neoliberais (a “nova direita”), principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, emergiu um modelo de “Estado-avaliador”. Neste, a avaliação tornou-se um mecanismo para implementar a lógica do mercado ao enfatizar produtos e resultados (em detrimento do processo), a partir da mensuração e estatísticas com fins de classificação, bem como adotar o gerencialismo e a racionalidade econômica (excelência, eficiência, competitividade, produtividade etc.). Os indicadores mensuráveis tornaram-se o instrumento por excelência. A educação superior foi inserida num espaço de “quase-mercado” educacional e os estudantes/pais passaram a ser os consumidores da educação. As instituições públicas também se tornaram prestadoras de serviços, regidas pelas leis desse mercado, seguindo veladamente a ideologia neoliberal da privatização do público.

Com a reestruturação do Estado brasileiro, na década de 1990, a avaliação se consolidou como um elemento central na política de educação superior. Nesse contexto, já era evidente um conflito quanto à função que a avaliação deveria exercer, sendo o debate representado pelo antagonismo entre uma perspectiva que objetivava o *controle* e outra, a *formação*. Isto é, a avaliação das instituições segue, desde então, a tensão entre duas linhas de pensamento: a avaliação com foco no *controle/regulação*, mais vinculada a resultados e a valor de mercado, respondendo a uma lógica burocrático-formal e



tecnocrática, do tipo somativa; e a avaliação comprometida com a transformação acadêmica, em uma perspectiva prioritariamente *formativa/democrática*, com o intuito de subsidiar a melhoria das instituições. As duas orientações, de naturezas distintas e de ênfases diferentes, disputam a hegemonia no campo da avaliação da educação superior (DIAS SOBRINHO, 2004; ROTHEN, 2006; TAVARES *et alii*, 2011). Neste artigo, a partir dessas distintas concepções de avaliação, examinar-se-á a trajetória da avaliação institucional da educação superior no Brasil como política pública, apontando suas características.

2 DÉCADA DE 1990: o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e o Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão)

Na década de 1990, como política pública, ocorreram duas experiências distintas de avaliação institucional no âmbito das instituições de ensino superior (IES). Num primeiro momento, uma voltada mais para a avaliação formativa/democrática, como resultado das propostas acadêmico-críticas (CARDOSO, 1991). Em seguida, prevaleceu a proposta oficial de avaliação com enfoque regulatório. A primeira foi o PAIUB; a segunda, o ENC-Provão.

O PAIUB surgiu durante a curta gestão do Presidente Itamar Franco (de 29/12/1992 a 31/12/1994), período marcado por um processo de diálogo e negociação entre o Ministério da Educação (MEC) e a comunidade acadêmica. Assim, foi criada a Comissão com o objetivo de estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras. Essa Comissão Nacional de Avaliação era composta por membros de entidades representativas, passando, assim, o MEC a exercer o papel não de condutor do processo, mas de articulador e financiador. Após estudos, seminários e contribuições, a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras publicou, em novembro de 1993, o Documento Básico “Avaliação das Universidades Brasileiras” (BRASIL, 1994), que continha as condições mínimas que precisavam ser atendidas no projeto de avaliação. Em linhas gerais, o PAIUB concebia a avaliação como institucional, sendo a própria instituição o foco, mas se iniciaria pelo ensino de graduação. Previa a criação de uma



comissão de avaliação no interior de cada instituição, que elaboraria um projeto de autoavaliação. A proposta metodológica para a avaliação do ensino de graduação envolvia, essencialmente, cinco etapas: diagnóstico, autoavaliação, avaliação externa, reavaliação interna e reconstrução. O documento parte do princípio de que a avaliação é endógena, mas a avaliação externa seria solicitada pela própria instituição, no sentido de evitar uma ação corporativa e para incorporar outras visões. Eram, portanto, três dimensões complementares e interativas: primeiro a avaliação interna (diagnóstico e autoavaliação), que fornecia as bases para a avaliação externa, que, por sua vez, alimentava novos processos internos (reavaliação interna e reconstrução). Essa forma de avaliação correspondeu à concepção formativa/democrática, baseada na autorregulação, na qual a participação da comunidade acadêmica era fundamental, como aconteceu de fato tanto na criação quanto na implementação da proposta. Assim, o Programa tinha como fundamento e pressuposto em seu conteúdo geral os modelos de avaliação naturalista, ou de quarta geração, propostos notadamente por Guba e Lincoln (2011), que valorizam a participação e a negociação, a partir de um enfoque responsivo e uma metodologia construtivista. Pode-se afirmar também, utilizando a taxonomia de Grego (1997), que o modelo utilizado no PAIUB foi o paradigma de orientação subjetiva-interpretativa. Em razão da formulação do ENC-Provão, o apoio do Governo ao PAIUB foi se enfraquecendo paulatinamente a partir de 1995 e, em 1997, praticamente deixou de existir. Dessa maneira, o programa foi desenvolvido por diversas universidades, mas, sem a continuidade do financiamento antes destinado, foi extinto, sem uma manifestação formal (BARREYRO, ROTHEN, 2006; ZANDEVALLI, 2009).

O ENC-Provão foi um teste aplicado aos formandos, no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação. O marco legal estabeleceu que o MEC fizesse avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, realizando necessariamente, a cada ano, exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação, sendo condição prévia para obtenção do diploma. Estava previsto também que o MEC divulgaria, anualmente, o resultado do exame, informando o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados. Apesar de a legislação prever outros



procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e IES, a aplicação do “provão” foi o instrumento de avaliação privilegiado. Assim, de uma perspectiva de avaliação institucional, abrangente e processual, que estava sendo construído pelo PAIUB, chegou-se a uma avaliação com ênfase nos resultados de testes aplicados a alunos.

Vale frisar que a incorporação do gerencialismo – durante o Governo FHC (1995-2002) – representou a adoção de princípios da administração empresarial na área educacional. Desse modo, houve também uma “gerencialização” da avaliação de políticas públicas, conforme aponta Faria (2005), decorrente da sua instrumentalização no processo de reestruturação do Estado. Sob a lógica da eficiência, da competitividade e do gerencialismo, ganharam relevo as dimensões individuais. Sob a racionalidade do mundo econômico, evidenciaram-se os resultados e guiou-se pelo princípio da eficiência individual, prevalecendo uma avaliação orientada prioritariamente para a seleção, mensuração, comparação, produtos quantificáveis e controle.

Em síntese, a concepção de avaliação implementada pelo Governo FHC, tendo o ENC-Provão como expoente, foi “[...] punitiva, classificatória, utilizando os resultados obtidos para estabelecer um *ranking* das instituições [...]” (MAUÉS, 2003, p. 116), induzindo, assim, a que as IES se adaptassem às exigências e passassem a deixar para segundo plano aspectos mais formativos e priorizassem resultados imediatos para o mercado. No fundo, essa política não oferecia elementos para a melhoria e aperfeiçoamento das IES e do sistema, visto que não identificava de fato as dificuldades. “[...] o efeito mais visível dos procedimentos de avaliação adotados foi a classificação dos alunos e das instituições [...]” (SOUSA; BRUNO, 2008, p. 200).

3 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

A insatisfação com o modelo do ENC-Provão fez com que parte significativa da comunidade acadêmica e de setores (na época) ligada à esquerda apoiasse a candidatura de Luís Inácio Lula da Silva, nas eleições presidenciais de 2002. Na campanha, criticava-se o fato de que o controle centralizado do governo federal nas avaliações focalizavam mais o produto final do que o processo educativo. Para a educação superior, tinha-se como uma das propostas a revisão do modelo de avaliação



(na época, o ENC-Provão) com o intuito de criar um sistema nacional de avaliação institucional a partir, entre outras, da experiência do PAIUB.

Assim, logo no início do mandato do novo governo, foi criada a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), que tinha como finalidade analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da educação superior e elaborar revisão dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados. Em agosto de 2003, a CEA apresentou o documento “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): bases para uma nova proposta da educação superior”. Analisando o texto da CEA, pode-se constatar que os fundamentos da proposta estão na busca de integrar múltiplas dimensões e articular diversas concepções e grupos de agentes, através de uma construção coletiva. A Comissão propôs a utilização de múltiplos instrumentos e a combinação de diversas metodologias, articulando duas dimensões: “*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” (CEA, 2009, p. 93, grifo nosso) e “*regulação*, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado” (Idem). Assim, a proposta abriu possibilidades para uma avaliação cíclica de integração entre avaliação e regulação. Quanto ao desenho e operacionalização do SINAES, o documento da CEA elenca diversos instrumentos que, articulados, o constituiriam. O aspecto principal é o fato de que a avaliação institucional seria o instrumento central, organizador da coerência do conjunto, sendo constituída pelo processo de autoavaliação e complementada pela avaliação externa. Dessa maneira, observando o conteúdo geral da proposta da CEA, mesmo com toda a limitação imposta pela legislação, notadamente a LDB, que previa as funções de regulação e supervisão, teve como fundamento os princípios e valores de educação superior como bem público. A proposta da Comissão, portanto, situava-se mais próximo de uma perspectiva democrática, aproximando-se em muitos aspectos do PAIUB. Desse modo, é possível perceber uma tentativa de mudança na concepção da avaliação com foco no mercado para a ênfase na melhoria da qualidade. Cabral Neto (2009), porém, aponta que “[...] os estudos da comissão forneceram apenas referências genéricas



para o delineamento da nova sistemática de avaliação e que a ideia de avaliação emancipatória [...] não se materializou na proposta final do modelo avaliativo concebido pelo governo [...]” (CABRAL NETO, 2009, p. 35).

Dessa forma, o entrelaçamento de concepções mutuamente contraditórias que norteou o processo de formulação, deu outro formato ao SINAES (LOPES, 2013). Após significativas alterações, a Lei nº 10.861 foi sancionada em 14 de abril de 2004, instituindo o SINAES. Tinha-se, assim, pela primeira vez na história das políticas para a educação superior, a formalização de um *sistema* de avaliação, que articulava um conjunto amplo de instrumentos.

A Lei nº 10.861/2004 foi uma síntese complexa de todas as contribuições anteriores, oriundas de diversas perspectivas. Desse modo, o SINAES tornou-se um composto, misto, heterogêneo, o que fez com que Bertolin (2004) a denominasse de “Lei híbrida”. A Lei apresenta tanto características da avaliação democrática quanto da regulatória. Estão presentes concepções distintas, tendo influências tanto do PAIUB – recuperada pela CEA na proposta de autoavaliação – como do ENC-Provão – com a ideia de controle e aferição de produto.

4 CONFIGURAÇÕES ATUAIS

Não obstante um dos princípios da CEA ter sido a ideia de solidariedade e da cooperação intra e interinstitucional, em contraposição aos pressupostos da competitividade, concorrência e sucesso individual, em 2008, foram instituídos o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) para fins dos processos de renovação de reconhecimento de curso e o Índice Geral de Cursos (IGC) das IES. Esses índices buscam concentrar, num único momento, informações de um único aspecto do SINAES, as informações sobre os cursos e a IES, classificando-os e tendo como resultado um ranqueamento. Cabral Neto (2009, p. 47) observa que “[...] o ENADE tem assumido maior destaque no conjunto do processo de avaliação do Sinaes, tendo sido, inclusive, utilizado como forma de classificar as instituições.”. Partindo do pressuposto de que a divulgação de conceitos conduz à melhoria das instituições, os índices assumem a função de monitorar o sistema e estabelecer metas de desempenho.



Além desses índices, outras transformações estão por vir. O Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010, que estabelecerá o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020, quanto à política de avaliação da educação superior, na meta 13, vislumbra para o futuro próximo o aprofundamento do SINAES, a partir da ampliação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) para um maior número de estudantes e de mais áreas, da elaboração de um instrumento próprio de avaliação aos cursos de pedagogia e licenciaturas – que indica para mais um mecanismo de controle na busca por resultados, estimulando a organização de “cursinhos” para obter “sucesso” –, e a substituição do ENADE realizado com os ingressantes pelo polêmico e criticado Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Desse modo, a autoavaliação das IES continua ofuscada no meio disso tudo, sem sua centralidade no sistema.

Destacou-se recentemente também o PL nº 4.372/2012 do Poder Executivo, que propõe a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), que implicaria em mudanças na estrutura do SINAES. Caso aprovado, esse órgão será uma espécie de “agência reguladora” responsável pelas atividades referentes à avaliação e supervisão das IES e cursos de graduação no sistema federal de ensino. Está subjacente a intenção de criar um órgão técnico, eficiente e com poder para atuar sobre o “mercado educacional”, em que cada vez mais “instituições-empresas” buscam mais lucro e ganhos de índices. Assim, ao que tudo indica, além da ênfase no ENADE, o INSAES intensificará o destaque conferido à avaliação externa, que constituirá referencial para os processos de regulação e supervisão, para fins de emissão dos atos regulatórios de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação e credenciamento e reconhecimento de instituições.

4 CONCLUSÕES

Conforme discutido, na década de 1990, em dois momentos das políticas de avaliação das IES, identificou-se a dicotomia de forma visível no embate entre a definição das funções da avaliação. A avaliação de viés formativo, com enfoque no processo, foi o fundamento do PAIUB; e a avaliação com enfoque regulatório e classificatório foi implantada com o ENC-Provão.



Quanto ao processo de construção do SINAES, nos anos 2000, que partiu de toda essa discussão precedente, a CEA apresentou uma concepção de avaliação predominantemente democrática, formativa, emancipatória. Já na legislação posterior, não obstante esteja presente uma tensão entre as duas concepções, há uma ideia de avaliação fundamentalmente somativa, de resultados, que serve de instrumento de regulação e controle, para ajustar a educação superior à lógica do capital, isto é, ao “eficientismo” e ao produtivismo, ligando a qualidade aos interesses do mercado. O advento dos índices CPC e IGC reforçou essa tendência, sobrepondo a dimensão aluno às demais. Assim, tem-se perdido o princípio da globalidade da avaliação. Com a proposta de criação do INSAES, busca-se intensificar os mecanismos de supervisão, por meio das práticas internacionais em processos gerenciais.

Por fim, o debate em torno das políticas de avaliação da educação superior nesses últimos anos no Brasil demonstra que não há unanimidade. Sendo assim, ainda é possível inscrever na ordem do dia perspectivas educacionais progressistas. A Conferência Nacional de Educação (CONAE) tem se constituído em um espaço democrático de discussão e construção do Sistema Nacional de Educação. Para a CONAE 2014, um dos eixos centrais para debate será a qualidade da educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem. Nesse sentido, pode-se pensar em uma avaliação formativa que vise a padrões de qualidade científica, à melhoria dos processos administrativos e pedagógicos, construindo uma cultura democrática. Afinal, apesar da fração de classe detentora do poder econômico ser a beneficiária fundamental do Estado, os demais grupos também são capazes de influenciar as políticas através de focos de resistência. A sobrevivência da avaliação institucional formativa, nas políticas de avaliação da educação superior, ainda é uma questão em disputa. Embora não se possa esperar para um futuro próximo uma reversão radical da marcha neoliberal, a luta por uma educação de qualidade e uma avaliação sem conotação mercadológica pode alcançar através da consciência, militância e crítica significativos avanços. Mas isso ainda se constitui em um desafio.



REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. "SINAES" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 955-977, out. 2006.
- BERTOLIN, Júlio César Godoy. A transformação do SINAES: da proposta emancipatória à Lei híbrida. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 9, n. 4, p. 67-76, set. 2004.
- BRASIL. Secretaria de Ensino Superior. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras**. Brasília: SESu, 1994.
- CABRAL NETO, Antonio. Avaliação do ensino superior no Brasil: as tensões entre emancipação e regulação. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma Vieira (Org.). **Políticas para a educação superior no Brasil: velhos temas e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. A avaliação da Universidade: concepções e perspectivas. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano 1, n. 1, p. 14-24, fev. 1991.
- CEA. Comissão Especial de Avaliação. SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira. In: INEP. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. 5. ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009.
- DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria?. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, out. 2004.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.
- GREGO, Sônia Maria Duarte. A avaliação institucional dos cursos de graduação: a meta-avaliação como referencial de análise e reflexão. In: SGUISSARDI, Valdemar. **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.
- LOPES, Pedro Isaac Ximenes. **Uma avaliação política da política de avaliação da educação superior brasileira**. 2013. 139 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Natal, 2013.
- MAUÉS, Olgaídes Cabral. A avaliação institucional: uma política para o ensino superior. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano 13, n. 30, p. 110-118, jun. 2003.
- ROTHEN, José Carlos. Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. In: SILVA JUNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de; MANCIBO, Deise (Org.). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas: Editora Alínea, 2006.



SOUSA, Sandra Zákia; BRUNO, Lúcia. Avaliação da educação superior: finalidades e controvérsias. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano 28, n. 42, p. 195-204, jun. 2008.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros *et alii*. Políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB/96 – desafios para a avaliação. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 36, n. 1, p. 81-99, jan./jun. 2011.

ZANDEVALLI, Carla Busato. Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 385-438, jul. 2009.