

REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E SEUS EFEITOS NA GESTÃO, NO FINANCIAMENTO E NA QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR

Marília Fonseca

Universidade de Brasília/ Brasil

mariliasfonseca@gmail.com

Resumo: O presente texto reflete sobre o processo de regulação e supervisão do Estado no tocante ao ensino superior brasileiro. Com base nos resultados de pesquisa, examina-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) se articula com as ações de gestão e planejamento institucional de modo a preservar autonomia universitária, a promover o desenvolvimento institucional e a melhoria da qualidade do ensino e do processo de financiamento. A pesquisa logrou analisar os projetos de auto-avaliação de dezesseis universidades, e, ainda, tecer algumas teses iniciais para o debate. A análise indicou que a avaliação, sem a compreensão profunda de seus significados para a instituição avaliada, pode produzir uma prática nefasta de controle, ao utilizar-se da avaliação como mero atestado do desempenho institucional e ao limitar à gestão às dimensões da estrutura e da organização, orientada por moldes que visam à produtividade e à competição. Faz-se necessário, pois, atentar para os rumos que a avaliação pode tomar, sobretudo porque pode ser improfícua para a qualidade do ensino, além de reduzir ainda mais a autonomia da universidade.

Palavras-chave: Estado e regulação; avaliação e qualidade; avaliação e gestão acadêmica.

INTRODUÇÃO

O processo de regulação da educação superior brasileira ocorreu em resposta ao crescimento de cursos e da matrícula no período 1970-1980. No ano de 1983, quando se iniciou a transição do governo militar (1964-1984) ao civil, o Ministério da Educação criou um programa voltado para o credenciamento e a avaliação das Instituições de Ensino Superior, o “Programa de Avaliação da Reforma Universitária” (Paru), cujo objetivo era diagnosticar os problemas que compunham a chamada “crise da universidade brasileira”. Segundo os analistas da época, a crise decorria das formulações da reforma universitária, estabelecida pela Lei nº 5.540, de 1968, considerada como um dos ícones do autoritarismo do regime militar. O programa teve vida breve, em virtude da pouca aceitação no meio universitário, especialmente devido ao caráter técnico-burocrático da sua execução e da pouca abrangência de suas metas. As críticas provinham diretamente dos educadores, que já se agremiavam em organizações científicas e entidades sindicais, com o objetivo de debater e apresentar contrapropostas às políticas oficiais. Entre elas sobressaía a Associação Nacional de

Política e Administração da Educação (Anpae); a Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope); o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN); a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope). Os educadores ansiavam por mudanças mais profundas que atingissem as carências físicas da universidade; o estilo centralizado de gestão institucional; as condições de trabalho e a carreira dos professores; a dificuldade imposta às classes populares quanto ao acesso aos cursos superiores.

Em 1985, o Ministério instituiu uma equipe para elaborar um projeto de avaliação, conhecido como “Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior” (Geres). O grupo apresentou uma proposta para avaliar o desempenho institucional e a qualidade dos cursos, sendo que esta última seria aferida pelo resultado de testes padronizados, aplicados aos alunos formandos. A proposta de avaliação do Geres tampouco foi bem recebida pela comunidade universitária, possivelmente pelo fato de que o processo de formulação e execução fosse centralizado na Secretaria da Educação Superior do MEC, o que a estigmatizava como uma avaliação técnico-burocrática. Devido à reação dos educadores, a proposta do Geres teve vida breve, e não alcançou a legitimidade necessária para sua implantação nas instituições de educação superior. Em contrapartida, o processo deu azo ao debate público e contribuiu para a afirmação das entidades educacionais como fóruns propositivos no campo educacional.

O debate entre as forças da burocracia estatal e o movimento dos educadores acirrou-se por ocasião do processo constituinte e pode-se dizer que os educadores lograram algumas conquistas na Constituição promulgada em 1988. Com a continuidade da mobilização, foram inseridas algumas de suas propostas nas legislações subsequentes, notadamente na lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001).

Em 1990, já no período pós-militar, foi criado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), em cujo texto foram inseridas muitas das propostas dos educadores. O Programa conseguiu adesão expressiva das instituições brasileiras, devido a não-obrigatoriedade de adesão por parte das IES e da possibilidade de que pudessem conceber e planejar os seus projetos na modalidade de auto-avaliação institucional, com amplo envolvimento da comunidade universitária.

A avaliação consolidou-se como sistema em meados dos anos de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O programa anterior, Paiub,

perdeu força por falta de estímulo, principalmente financeiro. Foi substituído pelo Exame Nacional de Cursos (ENC), criado pela Lei nº 9.131 de 1995, dessa feita, com a participação compulsória dos concluintes do curso de graduação em exames padronizados de aferição do conhecimento. Posteriormente, em 1996, teve início a Avaliação das Condições de Ensino, incluindo o corpo docente, a infra-estrutura física e a organização didático-pedagógica dos cursos de graduação.

Desse modo, a avaliação educacional brasileira adequava-se ao modelo dos programas avaliativos que se instalaram na Europa, sob a coordenação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Orealc/Unesco estimulou a extensão desses programas para outras regiões do planeta, incluindo-se a América latina. Na ótica internacional, a avaliação serviria como diagnóstico comparativo entre países, e, portanto, como sustentação para a tomada de decisões políticas, no contexto de nações ou mesmo de regiões mais amplas. No caso brasileiro, o sistema de avaliação dos cursos de graduação articulava-se fortemente com a política nacional de expansão do ensino superior, que se concretizou notadamente por meio da iniciativa privada. De acordo com o então ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, a abertura de novos cursos superiores, em atendimento à crescente demanda, deveria dar-se pelo setor privado, devido “às limitações orçamentárias à expansão da esfera pública” (SOUZA, 1999). Como resultado dessa política, o setor privado já respondia, em 2008, por cerca de 75% das matrículas em cursos de graduação no País.

No início do governo de Lula da Silva (2002-2010), organizou-se uma Comissão para elaborar uma contraproposta ao sistema de avaliação instituído pelo governo anterior. A comissão concluiu que o ENC era desvinculado de outros processos avaliativos, sendo que a divulgação de resultados se dava por via da mídia, enfatizando principalmente a comparação entre instituições. Na verdade, atendia-se mais à construção da reputação institucional do que à qualidade do ensino. O ENC desconsiderava o trabalho e o desenvolvimento institucional, assim como o perfil acadêmico do estudante, impedindo, desse modo, a aferição do valor agregado pela instituição aos conhecimentos e habilidades dos seus estudantes.

O trabalho culminou, em 2004, com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), composto por três dimensões principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. A intenção era realizar uma análise diagnóstica, apresentar caminhos para a reformulação das políticas de avaliação, valorizar as IES e afirmar a importância do Estado na melhoria da qualidade da

educação superior (BRASIL/MEC/INEP, 2003). O Enade restabeleceu algumas características do Programa da Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). A intenção era articular a dimensão reguladora do Estado - em suas funções de supervisão, fiscalização e credenciamento - a uma avaliação de natureza formativa, voltada à atribuição de juízos de valor e mérito, tendo em vista aumentar a qualidade e resguardar a autonomia institucional. Em seus princípios, o Enade advoga que a missão pública da educação superior é formar cidadãos, profissional e cientificamente competentes, e, ao mesmo tempo, comprometidos com o projeto social do País. O sistema deveria, portanto, concatenar duas dimensões importantes: a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, voltada para aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação; e b) a regulação e o credenciamento.

AVALIAÇÃO, QUALIDADE E AUTONOMIA INSTITUCIONAL: A TRIÁDE EM DEBATE

A questão central no debate é que a avaliação institucional não deve ser reduzida às medidas de determinados produtos para utilização da burocracia estatal. Em sua própria formulação, os programas brasileiros de avaliação da educação básica e superior referem-se recorrentemente ao propósito de estimular a melhoria da qualidade e a equidade educacional. Por seu intermédio, espera-se que sejam produzidas informações que permitam a tomada de decisões políticas no nível do Estado, a reestruturação do financiamento da educação e, internamente, no âmbito das instituições, uma mudança de cultura no tocante à gestão e à articulação entre avaliação e qualidade das atividades acadêmicas.

As diferentes modalidades e mecanismos de avaliação implicam mudanças peculiares na cultura acadêmica, no trabalho docente, na gestão das instituições, nas definições curriculares e, sobretudo, na estruturação do campo da educação superior. Devido a essa complexidade, a avaliação tem gerado reações diferenciadas ou mesmo conflitantes por parte da sociedade brasileira. Alguns afirmam o seu impacto positivo no redimensionamento do ensino superior por meio de adequações curriculares e da melhoria da formação do corpo docente (geralmente aferida pela quantidade de professores titulados em cursos de mestrado e doutorado). Outros apontam para o efeito negativo da sua dimensão competitiva e discriminadora, na forma de classificação interinstitucional ou se reportam à sua mera função reguladora, ao dar

centralidade aos resultados de exames padronizados. Enfim, o que se coloca em pauta é a própria finalidade da avaliação.

Em meio ao debate, uma indagação se faz presente: como executar uma proposta de avaliação na perspectiva de dar concretude aos significados das informações e de estimular a melhoria do desenvolvimento institucional e da qualidade da educação superior, sem agredir a autonomia das IES?

Os autores que refletem sobre essas questões partem do ponto de vista de que uma proposta de avaliação não pode encerrar suas atividades com a divulgação dos resultados que, *per se*, não geram as transformações em direção à melhoria da qualidade das atividades educacionais. A ausência de conseqüências concretas dos processos avaliativos tem se constituído em um dos muitos desafios que a avaliação institucional enfrenta em sua inserção definitiva na agenda da educação superior. Propõem que uma proposta coerente deve ser capaz de suscitar a reflexão coletiva sobre o significado das informações colhidas pela avaliação. O que deve prevalecer, enfim, são as suas repercussões para os destinatários, compreendendo-se a sociedade, os estudantes e as próprias IES. Assim concebida, a avaliação não fica restrita à mensuração das tradicionais funções de pesquisar, ensinar e prestar serviços, mas abrange também as dimensões pedagógicas, sociais, ideológicas e gestionárias da universidade. Conduzida dessa maneira, a avaliação se afirmaria como um dos eixos estruturantes das políticas educativas contemporâneas (ABREU, 2004; DIAS SOBRINHO E RISTOFF, 2000).

Os próprios documentos oficiais deixam claro que a relevância da avaliação está em relação direta com a qualidade da educação superior. Seja na modalidade de auto-avaliação institucional ou de exames voltados para a quantificação dos resultados da aprendizagem, a avaliação é utilizada como medida de qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica, além de constituir um dos instrumentos utilizados para administrar o sistema nacional de ensino superior e em um dos critérios para a definição das regras para seu financiamento. Se a avaliação tem sua justificativa na qualidade do ensino, não pode prescindir da intervenção, seja por parte do Estado ou do próprio núcleo da gestão institucional em prol da transformação qualitativa.

As questões aqui referidas constituíram o mote para a realização de uma pesquisa com o objetivo analisar as implicações do Sinaes no desenvolvimento institucional, no financiamento e no trabalho acadêmico das instituições. O objetivo foi aprofundar o conhecimento no campo da avaliação da educação superior, destacando o que de fato acontece no cotidiano da gestão universitária. De um total de 45

universidades federais existentes em 2006, trabalhou-se com um percentual de mais de 30%, assim distribuídos: Região Sudeste (quatro); Região Sul (duas); Região Centro-Oeste (duas); Região Norte (duas); Região Nordeste (quatro). Para a seleção dessas universidades, foram considerados os seguintes critérios: a) tamanho da universidade, de grande, médio e pequeno porte, no conjunto das federais; b) inserção de universidades de todas as regiões do país; c) existência de projeto de avaliação institucional, bem como de legislação própria e de relatórios de avaliação (FONSECA; OLIVEIRA, 2008; OLIVEIRA; FONSECA, 2008).

PONTUANDO ALGUNS RESULTADOS

A análise dos projetos de auto-avaliação mostrou que, de modo geral, algumas IES os elaboram em concordância com as finalidades, dimensões e indicadores presentes nos documentos legais e roteiros de auto-avaliação previstos no Sinaes. Isto vem ocorrendo principalmente naquelas que não contam com experiências significativas de auto-avaliação, sobretudo no setor privado. Tal prática pode descaracterizar a identidade das IES e agredir a sua autonomia, na medida em que estão respondendo (e se ajustando) a uma demanda oficial. As universidades mais consolidadas e com maior autonomia gestonária e acadêmica tendem a elaborar projetos mais afinados com a história da instituição e em consonância com os princípios e o *modus operandi* da avaliação anterior, quase sempre tendo como referência o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), que teve significativa aceitação das instituições no início dos anos de 1990. Nas IES com outros formatos acadêmicos (centros universitários, faculdades integradas, institutos) os projetos respondem ao que preconiza o Sinaes.

Pode-se argumentar que, de modo geral, ainda não se verifica a institucionalização de uma *cultura efetiva de avaliação* no interior das IES, públicas e privadas. Com base nos documentos examinados, a avaliação encontra-se restrita às comissões formais de avaliação (CPAs) e à administração superior das IES, tanto no que diz respeito à concepção do projeto, quanto à definição de instrumentos, métodos de coleta de dados e utilização de resultados.

Avaliação, gestão e financiamento

No tocante à gestão institucional, os projetos de auto-avaliação afirmam que as instituições utilizarão os resultados de seu processo auto-avaliativo para a gestão e o planejamento estratégico, visando à solução antecipada de problemas. Esta intenção apresentou-se como uma das finalidades primordiais da auto-avaliação das instituições investigadas.

Pressupõe-se que a avaliação, pelo menos em tese, pode impactar diretamente o planejamento e o processo de tomada de decisões nas universidades. Não se pode afirmar, todavia, que essa vinculação trará no médio e longo prazo a melhoria da qualidade da gestão e do trabalho acadêmico. Os documentos examinados não permitem estabelecer uma vinculação direta da avaliação com a melhoria do processo ensino-aprendizagem e com a reorganização do trabalho docente. Trata-se de uma incógnita que só a consolidação da auto-avaliação ao longo do tempo poderá esclarecer. Além disso, é preciso ter clareza de que as universidades públicas e privadas e as instituições não universitárias compreendem a gestão e suas finalidades de modo diferenciado. A repercussão da avaliação sobre a gestão universitária e o trabalho acadêmico dependerá, portanto, da concepção de gestão adotada pela instituição, quer esta se pautar por modelos estratégicos gerenciais ou adote formas participativas e dialógicas em seu processo decisório.

A análise dos projetos de auto-avaliação não deixou clara uma articulação direta entre avaliação-financiamento. Não há, por exemplo, previsão de que os resultados da avaliação implicarão maior ou menor distribuição de recursos para as diferentes unidades acadêmicas da instituição ou que, ainda, haverá alguma punição em termos de cerceamento de recursos com base nos indicadores de desempenho. O não-esclarecimento sobre esse vínculo nos projetos pode significar que a auto-avaliação institucional ainda não tem se preocupado em deixar claros os critérios utilizados pelas IES para a distribuição de recursos financeiros entre as suas instâncias acadêmicas e administrativas. A vinculação se mostra de forma pontual, em itens referentes à possibilidade de captação de recursos externos por meio de convênios e de projetos de prestação de serviços. De um lado positivo, há que se considerar que os convênios e os projetos têm o mérito de integrar a universidade às dimensões local e regional, na medida em que ela passa a ser partícipe do processo de resolução de problemas para a comunidade. Merece um olhar mais cuidadoso o fato de que uma parte dos recursos, utilizados para tal fim, provêm do setor privado e dos governos locais, o que pode

produzir, direta ou indiretamente, interferências indevidas na tomada de decisão sobre os rumos da instituição e também sobre a sua autonomia administrativa e acadêmica.

Esta questão é também colocada em pauta no caso do financiamento estatal. De acordo com Amaral (2005), o governo federal já se utiliza de alguns mecanismos de vinculação avaliação-financiamento a exemplo do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). O decreto institui novos requisitos para o financiamento das IES com base no número de concluintes, na razão professor-aluno e na organização de um banco de professores-equivalentes, a ser administrado pelas universidades federais, podendo estas realizar concursos ou contratar professores substitutos, atribuindo-se a cada docente um peso e uma remuneração diferenciada. Outro aspecto que merece destaque, como elemento de pressão sobre o financiamento das instituições federais, foi a criação da Gratificação de Estímulo à Docência (Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998), cujos valores correspondem à pontuação obtida pelos professores, de acordo com o regime de trabalho (20 horas, 40 horas ou dedicação exclusiva), com a categoria profissional (auxiliar, assistente, adjunto ou titular) e com a titulação (graduação, aperfeiçoamento, especialização, mestrado ou doutorado). Esta pressão, ao impor uma hierarquia de funções, influencia o comportamento, os hábitos e as atitudes dos professores. Segundo o autor, já se nota uma ampliação do esforço da administração superior das IES no sentido de utilizar mecanismos de informação e controle que permitam dar respostas às exigências das agências financiadoras e avaliadoras dos cursos. É possível, portanto, pressupor que a vinculação da avaliação ao financiamento se intensifique com o uso dos resultados do Sinaes para a destinação de recursos às instituições públicas.

Avaliação e qualidade institucional

Em sua formulação, o Sinaes adota uma posição ambiciosa no que se refere ao vínculo avaliação-qualidade. Considera que a finalidade da avaliação não se encontra em si mesma, mas no conjunto de políticas públicas voltadas para “a 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” (BRASIL.MEC.INEP, 2004, p. 23). Tem-se, portanto, que o Sinaes se propõe a resolver um problema que o anterior Exame

Nacional de Cursos (ENC) não foi capaz de solucionar, ou seja, o da expansão da educação superior com a devida qualidade da oferta. A expansão desencadeada no Governo de Fernando Henrique Cardoso e que resultou na ampliação expressiva do setor privado (que, em 2008, já respondia por cerca de 75% das matrículas em cursos de graduação), impõe um desafio premente ao Sinaes, no sentido de zelar pela qualidade desses cursos. Este é, sem dúvida, o papel que se espera de um sistema efetivo de avaliação.

Nos projetos de auto-avaliação analisados, nota-se a incorporação de um discurso muito próximo à concepção e aos parâmetros do Sinaes, sobretudo no que tange à articulação entre avaliação, responsabilidade social das IES e qualidade dos cursos. No entanto, o teor dos objetivos e metas incluídos nos projetos de auto-avaliação não permite estabelecer uma relação direta entre qualidade e avaliação. Isto se explica, talvez, porque não se logrou ainda avançar conceitualmente no que seja uma educação superior de qualidade.

Em estudo anterior, Fonseca (2009) discute que a natureza multidimensional da qualidade, induz à sua utilização com diferentes sentidos, dependendo do objeto que se quer qualificar e das circunstâncias em que é focalizado. No caso da educação brasileira, a qualidade deve ser apreendida no âmago da dinâmica socioeconômica e cultural do país. Significa compreender como a política educacional interage com os projetos nacionais de desenvolvimento e como estes, por sua vez, oscilam ante as sucessivas mutações da economia mundial; supõe perceber a sua interlocução com as demandas da sociedade organizada, mais especificamente, aquelas que partiram dos educadores, muitas vezes sustentando posições contrárias à política oficial dos sucessivos governos brasileiros. No seio dessa dinâmica, são produzidos valores que se traduzem em diferentes sentidos para a qualidade. Observada pela função social, a educação de qualidade se realiza na medida em que logre preparar o indivíduo para o exercício da ética profissional e da cidadania e educá-lo para compreender e ter acesso a todas as manifestações da cultura humana; do ângulo puramente pragmático, a educação de qualidade se resume ao provimento de padrões aceitáveis de aprendizagem para inserir o indivíduo – como produtor/consumidor – na dinâmica do mercado.

A dificuldade de se construir um conceito amplo de qualidade pode, ainda, ser atribuída à existência, no Brasil, de um sistema de ensino superior bastante diversificado em razão dos diferentes formatos acadêmicos e das condições de oferta desse nível de ensino por esfera administrativa. A proposta para um Plano Nacional de Graduação

apresentada pelo Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras (Forgrad) buscou contornar essa questão ao definir princípios, diretrizes e metas para a condução das atividades de graduação no conjunto das IES, englobando o segmento público e o privado, independentemente da hierarquia que a norma atual atribui às diferentes instituições. Em sua proposta, o Forgrad (1998) afirma:

A formação universitária, nesse contexto, deve ter por pressuposto que, por trás das técnicas, vicejam projetos, estratégias de poder e interesses econômicos. É preciso que a comunidade científica se responsabilize pelos resultados do seu trabalho, construindo um espaço onde problemas éticos ou políticos não sejam tratados como problemas puramente técnicos (p. 6).

A formação universitária, nesse contexto, deve ter por pressuposto que, por trás das técnicas, vicejam projetos, estratégias de poder e interesses econômicos. [...] Mas defende-se que se desloque o eixo da discussão para pensar a técnica não apenas como meio, como dispositivo, mas como um modo específico de inserção na realidade, como uma maneira de o homem agir e interagir no mundo (p.7).

O Fórum manifestou a preocupação com a ausência de um mecanismo que garanta visibilidade adequada sobre a qualidade. Adverte, porém, que a fundamentação teórica apresentada na proposta do Sinaes parece ter sido direcionada para instituições mais complexas, que são as universidades, sendo que o sistema brasileiro de educação superior inclui outros formatos, como instituições isoladas e centros universitários, além de diferenciadas vocações regionais e locais.

Essas colocações induzem de certo modo a uma incoerência, na medida em que se reclama a intervenção do Estado na definição do que seja a qualidade em seu sentido universal e, ao mesmo tempo, advoga-se que seja considerada a diversidade das condições (regionais e locais, administrativas e acadêmicas) de oferta do ensino superior. O que ocorre, na verdade, é a dificuldade de se construir um conceito universal que dê conta de abarcar todas as dimensões que compõem a qualidade educacional. Essa é uma tarefa tão complexa quanto são as demandas oriundas dos setores sociais, econômicos, tecnológicos e culturais, como reitera o Forgrad:

A contradição de seus múltiplos papéis está posta e é de modo crítico e dialético que a universidade precisa situar-se na sociedade. De um lado, ela contribui para o desenvolvimento tecnológico contemporâneo, formando quadros e gerando conhecimento para esta sociedade concreta.

De outro, a universidade está a serviço de uma concepção radical e universal da cidadania. Enquanto participante do desenvolvimento tecnológico, ela será, ao mesmo tempo, crítica do modelo econômico globalizado e parceira do setor produtivo. Enquanto promotora da cidadania universal, orientará parte significativa de sua produção de saber pelos interesses sociais mais amplos da sociedade (1998, p. 5).

De acordo com proposta do Forgrad, a incorporação de valores sociais e humanos ao conceito de qualidade educacional não fere a autonomia e a identidade das IES, visto que são prerrogativas constitucionais de um país e que se colocam acima das idiossincrasias governamentais e institucionais. Um projeto de avaliação que não leve em conta essa dimensão mais ampla, pode limitar seu papel à aferição de produtos, traduzidos pelos ganhos quantitativos em termos de acesso, conclusão e índices de produtividade acadêmica. Tal posicionamento, tão a gosto da visão que marcou a reforma do Estado brasileiro em meados dos anos de 1990, é interpretado por Afonso (2000, p. 49) como resultante do interesse de governos neoconservadores e neoliberais pela avaliação e que fizeram dela um pré-requisito para a utilização de mecanismos sofisticados de controle do *Estado avaliador* que vem adotando “um *ethos* competitivo, neodarwinista, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos”

No caso do Enade, implantado a partir de 2004, a intenção inicial era neutralizar o efeito competitivo e classificatório do seu antecedente (ENC). Passou-se a aferir o rendimento dos alunos de graduação, não mais a partir dos conteúdos disciplinares, como ocorria no modelo anterior. A inovação consiste em avaliar a aprendizagem em termos de competência e habilidades dos estudantes, no início e no final do curso (valor agregado). O exame é realizado por amostragem e a participação dos estudantes consta no seu histórico escolar. Desse modo, em lugar do produto, avalia-se o que foi incorporado ao processo formativo, já que a avaliação se efetua no início e no final do curso, para averiguar o que foi efetivamente aprendido.

Um dos subprojetos que compõem a pesquisa aqui relatada (FARIA *et al*, 2008) informa que o Enade não repercute entre os estudantes, seja pela pouca divulgação de sua proposta em meio à comunidade universitária, seja pela falta de articulação para propiciar a participação coletiva no processo avaliativo. A pesquisa deixou clara a necessidade de se promover um amplo debate capaz de dar a conhecer à comunidade acadêmica os objetivos e a importância da avaliação institucional no processo de

desenvolvimento dos projetos institucionais, bem como as grandes linhas de atuação do sistema. Sugere-se que este seja um movimento a ser construído pela gestão pedagógica dos cursos, de forma que o Enade se consolide como um projeto participativo, condição *sine qua non* para que a avaliação seja formativa e emancipatória.

Logo após a publicação dos resultados do primeiro Enade, ocorreu a mesma tendência à comparação entre instituições e cursos, mesmo que o novo exame apresente mudanças estruturais, tais como aferição por amostragem e avaliação do conhecimento agregado pela instituição. Pode-se concluir, portanto, que os resultados da avaliação institucional continuam reforçando mais o caráter concorrencial do que propriamente o desenvolvimento das IES nos moldes que o próprio Sinaes advoga, ou seja, de estimular um desenvolvimento institucional articulado à sua história, sua identidade e às suas finalidades acadêmicas e sociais.

Avaliação, regulação e autonomia institucional

Em seu documento oficial, o Sinaes recomenda que a sua proposta não se converta em modelo, mas que fomente formas de avaliação mais autônomas, respeitando a especificidade de cada instituição (BRASIL/MEC/INEP, 2003). Os dados empíricos da presente pesquisa mostram que a autonomia só é mais significativa nas propostas de avaliação das universidades públicas de médio e grande porte e que já apresentavam uma história anterior de avaliação institucional. Foi perceptível que tais instituições já lograram desenvolver uma avaliação mais processual e dialógica, o que, certamente impactou positivamente o seu desenvolvimento. Os projetos de auto-avaliação de outras instituições (centros universitários, faculdades isoladas) apresentam uma grande subordinação às propostas oficiais, geralmente tomando-as como receituário. As instituições privadas, sobretudo, não parecem se utilizar de suas prerrogativas para instituir um processo de avaliação mais autônomo e coerente com as especificidades de seu projeto de desenvolvimento. Na maioria dos casos, a avaliação está sendo entendida mais como controle do que como meio para a melhoria dos processos de gestão, de ensino, de pesquisa, de extensão e de alteração de práticas docentes. A dimensão reguladora do Sinaes, entendida como a prerrogativa do Estado no acompanhamento da educação superior, vem assumindo maior relevância do que o seu papel de indutor do desenvolvimento das instituições.

Tal atitude de *subordinação consentida* pode dificultar ou mesmo impedir a construção de uma cultura efetiva de avaliação no interior das IES. Supõe-se que esta possa ser uma forma de evitar, quem sabe, as conseqüências do julgamento estatal e/ou do *rankeamento midiático*, o que lhes traria prejuízos, seja na captação de recursos financeiros do Estado para manutenção e desenvolvimento, seja pelo risco de macular o seu prestígio acadêmico, exigido para a inserção nacional e internacional. Dias Sobrinho (2002) adverte que é importante o levantamento e a descrição dos dados, com a preocupação de garantir objetividade e confiabilidade, medir e estabelecer relações de causa e efeito. É fundamental, porém, que a interpretação desses dados não se dê como análise isolada, mas como construção e organização de significados de conjunto, incluindo aspectos de âmbito valorativo, atitudinal e político. Desse modo, a avaliação estimula a consciência crítica sobre as transformações e os efeitos de melhoria qualitativa no âmbito educativo da instituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os projetos de auto-avaliação das universidades que integraram a amostra da pesquisa deixam claro que a avaliação é um importante fator para o desenvolvimento da *gestão acadêmica*, muitas vezes até em detrimento do próprio autoconhecimento institucional. Algumas instituições optam por modelos administrativos de cunho gerencial, utilizando-se de instrumentos operacionais mais racionalistas, geralmente voltados para a solução de problemas. Aquelas poucas que optam por concepções participativas e autonômicas, adotam uma forma de gestão que privilegia a coleta das opiniões e o autoconhecimento institucional.

Em geral, os projetos de auto-avaliação não lograram integrar, de forma clara, as dimensões de regulação e emancipação e deixam perceber que combinar conceitualmente e operacionalizar essas duas dimensões, como prevê o sistema nacional, é algo complexo e demanda um lento processo de maturação. De forma geral, as comissões de avaliação (CPAs) foram constituídas de maneira ampla, incluindo representantes da sociedade civil organizada. Porém, no tocante à sua autonomia, os dados mostram que as comissões, por dependerem financeiramente das instituições, acabam a elas submetidas no processo decisório. Essa dependência financeira pode vir a impactar todo o processo de operacionalização da avaliação institucional, podendo até mesmo impedir a análise mais efetiva de dados.

Finalmente, a questão que se quer evidenciar é que a avaliação institucional não deve ser reduzida a instrumentos formais para o controle da burocracia estatal. O esforço para articular avaliação-gestão-financiamento-qualidade, sem a compreensão profunda de seus significados, pode produzir uma prática nefasta de controle. Esta é uma preocupação que tem sido apontada por estudiosos da área, sugerindo que se deve guardar vigilância em relação aos rumos que a avaliação pode tomar. Ao utilizá-la apenas como atestado do desempenho institucional, corre-se o risco de restringir a qualidade do ensino à mera medida de produtividade concorrencial. Em última instância, os programas de avaliação institucional referem-se recorrentemente ao propósito de estimular a qualidade da ação que se pretende aperfeiçoar. Neste caso, tanto os resultados positivos quanto os negativos evidenciados pela avaliação são dados que devem ser levados em conta para o aprimoramento do processo educativo, desde que se traduzam em questões norteadoras para as ações de mudança em prol da qualidade. Isto quer dizer que numa perspectiva realmente emancipatória, os dados devem subsidiar a reflexão sobre o (re)planejamento e o (re)pensar contínuo das ações, de forma a evitar a rotinização e a consequente anulação da avaliação como instrumento transformador da educação superior.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Nelson J. Obstáculos na implementação da avaliação institucional. *Revista Plurais*, v. 1, n. 1, jul/dez, UEG, 2004.
- AFONSO, Almerindo J. Avaliação educacional: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000.
- AMARAL, Nélon. C. A vinculação avaliação/financiamento na educação superior brasileira. *Revista Impulso*, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 84-91, maio/ago. 2005.
- BRASIL/MEC/INEP. *O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior* (Sinaes). Brasília: Inep, 2003.
- _____. *O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação*. Brasília: Inep, 2004.
- DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis – RJ: Vozes, 2000.
- _____. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- _____. e RISTOFF, D. I. (orgs.) *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, 2000.
- FARIA, Juliana G.; ASSIS, L. Maria de.; PAZ, S. Lima da.; CAMPOS, Válder G. O Enade na visão dos estudantes de duas IES de Goiás. In: João Ferreira de Oliveira e

Marília Fonseca (orgs.). *Avaliação Institucional: sinais e práticas*. São Paulo, Xamã, 2008.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o pragmatismo econômico e a responsabilidade social. *Cadernos Cedes*. Campinas, vol 29, n. 78, p. 153-177, mai./ago. 2009.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João F. de. Avaliação institucional: mecanismos de articulação entre avaliação e gestão universitária. In: *Educação superior no Brasil e diversidade regional*. Vera Lúcia Jacob Chaves e João dos Reis Silva Júnior (orgs.). Belém: EDUFBA, 2008, p. 389-407.

OLIVEIRA, João. F. de. FONSECA, Marília (orgs.). *Avaliação institucional, sinais e práticas*. São Paulo: Xamã, 2008.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE GRADUAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (FORGRAD). *Sugestões do ForGRAD para o aprimoramento do Sinaes*. Encontro Nacional de Avaliação, Brasília/UnB, set. 2003. Disponível em <http://www.proacad.ufpe.br/forgrad/documentos.html>, acesso em agosto de 2008.

_____. *Plano nacional de graduação: um projeto em construção*. Forgrad, 1998. Disponível em: <http://www.unicamp.br/prg/forgrad>. Acesso em junho de 2008.

SOUZA, P. R. Avaliação e Expansão do Ensino Superior. *Folha de S. Paulo*, Tendências/Debates, 21 dez. 1999.