



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior

**AS REPERCUSSÕES DO ENADE NA GESTÃO DA
UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA:
O caso da UnB**

RODRIGO DA SILVA PEREIRA

**Brasília/DF
Março de 2010**

RODRIGO DA SILVA PEREIRA

**AS REPERCUSSÕES DO ENADE NA GESTÃO DA
UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA:
O caso da UnB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação, com concentração na área de Políticas Públicas e Gestão da Educação, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Marília Fonseca.

BRASÍLIA

2010

Pereira, Rodrigo da Silva.

As repercussões do Enade na gestão da universidade pública brasileira [manuscrito] : o caso da UnB / Rodrigo da Silva Pereira. -- 2010.

147 f.

Orientador: Marília Fonseca.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, 2010.

1. Exame Nacional de Avaliação de Desempenho de Estudantes (Brasil) (Enade). 2. Universidade de Brasília (UnB). 3. Ensino superior, avaliação, Brasil. 4. Administração universitária, Brasil.

CDU 378(81)

RODRIGO DA SILVA PEREIRA

**AS REPERCUSSÕES DO ENADE NA GESTÃO DA
UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA:
O caso da UnB**

Dissertação defendida sob a avaliação da Comissão Examinadora constituída por:

Prof^a. Dr^a. Marília Fonseca

Orientadora

FE/UnB

Prof^a. Dr^a. Sandra Maria Zákia Lian Sousa

Examinadora externa

FE/USP

Prof. Dr. José Vieira de Sousa

Examinador

FE/UnB

Prof^a Dr^a. Maria Abádia da Silva

Suplente

FE/UnB

Brasília, 30 de março de 2010

AGRADECIMENTOS

De início, já justificar que com certeza esquecerei alguns nomes, mas isso não despreza a importância que tiveram na produção deste trabalho.

À minha mãe, mulher de garra, lutadora. Sou o que sou por ela, pelo aprendizado contínuo que me oferece com muito amor. Aos meus queridos irmãos.

À minha orientadora, que me “perseguiu” esses dois anos e muito contribuiu para que chegasse até aqui. Às professoras Regina Vinhaes e Maria Abádia que, com o compromisso com a universidade pública, me incentivaram nesta trajetória. Aos professores José Vieira e Sandra Zákia que apontaram observações muito valiosas durante a elaboração deste trabalho e na banca de defesa.

Ao companheiro Luiz Araújo, meu “coorientador”, pelas leituras e observações atentas sobre o desenvolvimento desta pesquisa. Aos colegas de sala de aula, Luiza, Paulo, Jaqueline e Joseval, pelos momentos de partilha e loucuras.

Na pessoa do camarada Ivan Valente, quero agradecer a todos do mandato que entenderam minhas dificuldades, foram solidários com minhas ausências e seguiram acreditando que este trabalho seria possível.

Aos companheiros e amigos Jorge, Grazy, Allan, Mari, Thiago, Tete, Lilian, Maurício e Robson, que muitas das vezes cumpriram minhas tarefas para que eu pudesse seguir nesta empreitada.

À União Nacional dos Estudantes (UNE), representando todos os colegas do movimento estudantil que me propiciaram um aprendizado tão importante quanto o da sala de aula.

Aos entrevistados, pois sem eles esta pesquisa não seria possível.

À família brasileira que tive a oportunidade de escolher: Bárbara, Léo, Juliana, Aninha, Maria, Silvia e, em especial, à Gija, que transcreveu todas as entrevistas, não só por isso, mas também por ser aquela irmã mais velha que não tive.

Ao Diego, meu companheiro, que mesmo distante, e agora perto, esteve presente nos meus momentos de angústias, incertezas e... preguiças, sempre me motivando e me alertando.

Muito obrigado!

RESUMO

Esta investigação se propõe a analisar as repercussões do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) na gestão dos cursos, no currículo e no planejamento da Universidade de Brasília (UnB), tendo como base os cursos de Farmácia e Serviço Social. Em consonância com as características da pesquisa qualitativa, este estudo compõe-se das seguintes partes: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. Na pesquisa bibliográfica, foram identificados estudos e pesquisas empíricas na área de avaliação e, mais precisamente, aqueles que se referem aos exames gerais, com o intuito de realizar uma análise comparativa dos resultados. Foram selecionados os seguintes autores: Almeida Junior, Real, Assis e Reis. Buscou-se também identificar estudos teóricos sobre avaliação, com a finalidade de perceber os diferentes conceitos que ancoram a avaliação em larga escala. Referenciei-me nos seguintes autores: Afonso, Gomes, Leite, Ristoff, Sobrinho e Sousa. Na pesquisa documental, foram analisados os documentos que mostram o caminho percorrido pela avaliação da educação superior no Brasil entre 1980 e 2008 e seus condicionantes políticos nacionais e internacionais. Foram examinados ainda os textos legais brasileiros que dispõem sobre a avaliação da educação superior, além de documentos técnicos relativos à execução do Enade na UnB. Os resultados da pesquisa indicaram que o Enade conserva em sua prática aspectos similares ao do seu antecessor, o Exame Nacional de Cursos (ENC). Este, concebido e executado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, adequava-se aos determinantes de um “Estado Avaliador” cujo objetivo era controlar as políticas educacionais. Os resultados mostraram ainda que os princípios de uma avaliação global, anunciados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), incorporando a avaliação *in loco*, a autoavaliação e a avaliação do desempenho estudantil, não se consolidaram de forma sincrônica e, dessa forma, não lograram a amplitude esperada. Devido à divulgação dos resultados do Enade e de seu peso no processo de atribuição de índices e conceitos às instituições, este acaba por ter primazia no âmbito do sistema. Agrega-se a esses elementos a falta de participação da comunidade acadêmica no âmbito de formulação da metodologia do Enade, que, por essas razões, perde a legitimidade no interior da instituição pública, comprometendo sua validade no auxílio da resolução dos problemas identificados no processo de avaliação. Desta maneira, o Enade pouco repercute na universidade pública brasileira, se levada em consideração a experiência da Universidade de Brasília.

Palavras-chave: avaliação institucional; qualidade; autonomia; Enade; educação superior; gestão.

ABSTRACT

This research aims to analyze the impact of the Brazilian National Examination of Student Performance (Enade) in the management of courses, curriculum and planning at the University of Brasília (UnB), based on the courses of Pharmacy and Social Service. In line with the characteristics of a qualitative research, this study was executed in the following parts: bibliographic, documental and field researches. In the bibliographic stage, we identified studies and empirical aspects in the evaluation area and, more specifically, those that refer to general tests in order to perform a comparative analysis of results. We selected the following authors: Almeida Junior, Real, Assis e Reis. The study also sought to identify theoretical research on evaluation, in order to understand the different concepts that underpin the evaluation in large scale. The references were the following authors: Afonso, Gomes Leite, Ristoff, Sobrinho e Sousa. In the documentary research, we analyzed the documents that show the path followed by the higher education's evaluation in Brazil between 1980 and 2008 and its national and international political constraints. We also examined the Brazilians laws that lead with evaluation of higher education, and technical documents related to the implementation of Enade at the UNB. The survey results indicated that the Enade saves in his practice similar aspects to its predecessor, the National Examination of Courses (ENC). This one, designed and implemented during the government of Fernando Henrique Cardoso, was adequate to determine an "evaluator state" whose aim was to control education policy. The results also showed that the principles of a global evaluation, announced by the National Higher Education Evaluation (Sinaes), incorporating *in loco* evaluation, self-evaluation and evaluation of student performances, were not consolidated synchronously and thus did not achieve the expected range. Because of the propagation of the Enades's results and its weight in the process of assigning indicators and grades to the institutions, this turns out to have primacy in the system. Besides these factors, we identified the lack of participation of the academic community in the formulation of Enades's methodology. For these reasons, it loses legitimacy within the public institutions, compromising its validity in helping to solve the problems identified in the evaluation process. Thus, the Enade has a low impact and rebound in Brazilian public universities, when it's considered the experience of the University of Brasilia.

Keywords: institutional evaluation, quality, autonomy, Enade; higher education, gestion.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1: Crescimento do número de Instituições de Educação Superior entre 1995 e 2002 | 17 |
| Tabela 2: Crescimento dos cursos de graduação, públicos e privados, entre 1995 e 2002..... | 17 |
| Tabela 3: Crescimento do número de Instituições de Educação Superior entre 2002 e 2008..... | 20 |
| Tabela 4: Crescimento dos cursos de graduação, públicos e privados, entre 2002 e 2008..... | 20 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1: Instrumento para processo de avaliação dos cursos de graduação..... | 86 |
| Quadro 2: Resultados do Enade em 2004..... | 94 |
| Quadro 3: Resultados do Enade em 2007..... | 95 |
| Quadro 4: População, amostra e presença no Enade 2004 – Serviço Social..... | 96 |
| Quadro 5: População, amostra e presença no Enade 2007 – Serviço Social..... | 96 |
| Quadro 6: População, amostra e presença no Enade 2004 – Farmácia..... | 96 |
| Quadro 7: População, amostra e presença no Enade 2007 – Farmácia..... | 96 |
| Quadro 8: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Farmácia da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2004 (componente da formação geral)..... | 97 |
| Quadro 9: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Farmácia da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2004 (componente dos conhecimentos específicos)..... | 97 |
| Quadro 10: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Farmácia da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2007 (componente da formação geral)..... | 98 |

| | |
|--|-----|
| Quadro 11: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Farmácia da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2007 (componente dos conhecimentos específicos)..... | 99 |
| Quadro 12: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Serviço Social da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2004 (componente da formação geral)..... | 100 |
| Quadro 13: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Serviço Social da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2004 (componente dos conhecimentos específicos)..... | 100 |
| Quadro 14: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Serviço Social da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2007 (componente da formação geral)..... | 101 |
| Quadro 15: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Serviço Social da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2007 (componente dos conhecimentos específicos)..... | 101 |
| Quadro 16: Quadro de composição dos conceitos do ENADE..... | 102 |

LISTA DE SIGLAS

ACE – Análise das Condições de Ensino

ACO – Análise das Condições de Oferta

Andes – Associação Nacional dos Docentes da Educação Superior – Sindicato Nacional

Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior

Aneb – Avaliação Nacional da Educação Básica

Anped – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

Anresc – Avaliação Nacional de Rendimento Escolar

BM – Banco Mundial

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEA – Comissão Especial de Avaliação

Conaes – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

CPC – Conceito Preliminar de Cursos

Crub – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

Enade – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

ENC – Exame Nacional de Cursos

Enem – Exame Nacional do Ensino Médio

FMI – Fundo Monetário Internacional

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Geres – Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior

IDD – Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado

IES – Instituições de Educação Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IGC – Índice Geral de Cursos

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
Paiub – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
Paru – Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PNE – Plano Nacional de Educação
PPC – Projeto Pedagógico do Curso
PPI – Projeto Pedagógico Institucional
Prouni – Programa Universidade para Todos
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UFG – Universidade Federal de Goiás
UnB – Universidade de Brasília
UNE – União Nacional dos Estudantes
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 13 |
| a) Problematização do tema, caracterização do objeto, objetivos e caminho metodológico..... | 15 |
| 2. REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PERÍODO 1996-2007..... | 43 |
| a) Reforma do Estado e as políticas sociais..... | 43 |
| b) Reforma do Estado e mudanças na gestão das instituições públicas..... | 45 |
| 2.3 Políticas para a educação superior no período 1994-2002..... | 52 |
| 2.4 Políticas para a educação superior a partir de 2003..... | 55 |
| 3. TRAJETÓRIA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PERÍODO 1980-2008..... | 58 |
| 3.1 A avaliação da educação superior no contexto da análise política..... | 60 |
| 3.2 Construção da agenda da avaliação no período 1983-1992..... | 60 |
| 3.3 Formulação da política de avaliação no período 1993-1995..... | 66 |
| 3.4 Implementação da política de avaliação no período 1995-2002..... | 68 |
| 3.5 Redefinição da política de avaliação no período 2003-2008..... | 74 |
| 4. AS REPERCUSSÕES DO EXAME NACIONAL DO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES NA UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA: O CASO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA..... | 80 |

| | |
|--|------------|
| 1. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: um sistema em construção e em permanente avaliação..... | 80 |
| 4.1.1 A avaliação das instituições..... | 83 |
| 4.1.2 A avaliação dos cursos..... | 84 |
| 4.1.3 A avaliação do desempenho dos estudantes..... | 89 |
| 4.1.4 Análise dos cursos pesquisados..... | 93 |
| 4.2 Trajetória da pesquisa de campo..... | 103 |
| 4.2.1 Autonomia e avaliação: faces e interfaces..... | 105 |
| 4.2.2 Qualidade na educação: entre a ética e o mercado..... | 106 |
| 4.2.3 Políticas e concepções do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes..... | 108 |
| 4.2.4 O (des)conhecido Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes..... | 113 |
| 4.2.5 As repercussões do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes na gestão dos cursos..... | 117 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 126 |
| 6. REFERÊNCIAS..... | 130 |
| Apêndice I: Roteiro de entrevista com coordenadores de curso..... | 144 |
| Apêndice II: Roteiro de entrevista com estudantes..... | 145 |
| Apêndice III: Roteiro de entrevista com coordenador geral do Enade..... | 146 |
| Apêndice IV: Roteiro de entrevista com presidente do Inep..... | 147 |

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho está vinculado ao eixo de pesquisa Avaliação Institucional, do Núcleo de Pesquisa em Política e Gestão da Educação, da área de concentração Políticas Públicas da Educação Superior, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, e tem como objeto o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

O interesse por este tema apresentou-se quando da minha militância no movimento estudantil universitário entre os anos de 2001 e 2006. Naquele período, participei das discussões em torno de qual seria o projeto ideal de avaliação da educação superior. Nessa trajetória foram debatidas várias propostas e iniciativas governamentais. Em 2003, primeiro ano do governo de Luís Inácio Lula da Silva, tive a oportunidade de representar a União Nacional dos Estudantes (UNE) na Comissão Especial de Avaliação (CEA). Foi a oportunidade para dialogar com diversos especialistas do campo da avaliação institucional brasileira que compunham a CEA. Eram autores já conhecidos por suas obras e debater e aprender com eles foi uma grande contribuição para a formação de jovens estudantes que, como eu, participavam daquele espaço.

A participação na CEA, de março até setembro de 2004, mês da divulgação da primeira versão do anteprojeto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), permitiu perceber o empenho do Ministério da Educação (MEC) e, por consequência, do Governo Lula, em imprimir uma nova dinâmica na formulação das políticas de avaliação da educação superior.

A composição da comissão demonstrava a intenção do governo em realizar um debate amplo, plural e referenciado na comunidade acadêmica, que requeria uma avaliação voltada para a qualidade social¹ da educação superior pública. Exemplo disso foi a possibilidade de participação de estudantes de instituições públicas e privadas, como representantes da UNE, na comissão.

¹ Ver item 4.2.2.

Durante as reuniões quinzenais da CEA, houve intensa mobilização no sentido de avaliar, debater e construir uma proposta de avaliação para a educação superior brasileira. Vale registrar que todas as instituições e entidades ligadas à educação superior foram chamadas a enviar propostas e considerações sobre o processo de avaliação. Essa participação permitiu a construção coletiva e democrática de uma proposta da dimensão do Sinaes. Na sequência, a comissão realizou uma série de audiências públicas em todas as regiões do país, ouvindo a opinião de estudantes, professores, técnicos e gestores da educação superior. Essas opiniões foram debatidas e avaliadas e, na medida do possível, incorporadas à primeira versão do Sinaes.

Outro ponto importante nesse percurso foi a realização do II Seminário de Avaliação Institucional, organizado conjuntamente pela UNE e pelas Executivas e Federações de cursos, no Recife, no final de 2004. Durante três dias, estudantes de todo o país debateram com membros da CEA a proposta do Sinaes. Críticas e elogios emergiram deste seminário e, ao final, foi divulgada uma carta, aprovada por consenso, na qual os estudantes declaravam apoio ao Sinaes em contraposição às medidas fragmentadas de avaliação do governo anterior. Apenas um dos pontos do sistema, que veio a se transformar no exame de desempenho dos estudantes, o Enade, foi questionado.

Compreendia-se que era um avanço a ideia de consolidar um sistema de avaliação da educação superior brasileira, mas a resolução do seminário apontava que a posição dos estudantes não resultaria em um apoio acrítico à proposta da CEA. O questionamento em torno do Enade fazia parte da resistência estudantil anterior ao Exame Nacional de Cursos (ENC), popularmente conhecido como “Provão”, no qual a avaliação da educação superior era quase que restrita a um único exame anual. Dessa forma, a crítica estudantil localizava-se em um dos pontos do Sinaes e, por sinal, perdura até hoje com melhores argumentos do que antes. Isto porque o Enade tem maior peso em relação aos outros instrumentos que compõem o processo de avaliação da educação superior, fato que comentaremos mais adiante.

Em 2005, ao sair da direção da UNE, fui convidado para trabalhar em São Paulo na assessoria do mandato do deputado federal Ivan Valente, à época do Partido dos Trabalhadores (PT) e, agora, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Em outubro de 2006, com a reeleição do mandato para o quadriênio 2007-2010 e com a conclusão da minha

graduação em Ciências Sociais pelo Centro Universitário Fundação Santo André, fui convidado para assessorar o deputado em Brasília. Uma das minhas tarefas seria o acompanhamento da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. Esse novo desafio trouxe à tona o interesse em aprofundar meus estudos em educação brasileira, o qual já se fazia presente desde o final da graduação, quando apresentei trabalho de conclusão de curso analisando as mudanças nas políticas de financiamento da educação básica, materializadas na passagem do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Essas experiências me trouxeram uma série de questionamentos e serviram de estímulo ao meu ingresso no Mestrado.

1.1 Problematização do tema, caracterização do objeto, objetivos e caminho metodológico da pesquisa

Na história mundial, a definição de políticas públicas para a educação é fundamentada em visões de mundo que deixam transparecer uma concepção de sociedade e, portanto, do cidadão que se quer formar. Assim, a política de avaliação que se quer implementar faz parte da concepção de educação predominante em determinado contexto socioeconômico. Exemplo disso é que as políticas de avaliação no país ganharam centralidade no momento em que o Estado brasileiro, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, sofreu uma reforma de cunho gerencial, pautada pelos princípios de eficiência, competição e produtividade.

Problematização do tema

É mister apontar que as políticas avaliativas, a partir do final da década de 1980, mais precisamente em meados da década de 1990, assumiram concepções homogêneas e globalizantes. Sob a égide da concepção neoliberal de Estado², a administração pública

² A definição deste termo será discutida no capítulo 2.

assumiu e estimulou, de um lado, a descentralização das funções do Estado e, de outro, o controle das ações descentralizadas mediante a implementação de sistemas nacionais de avaliação. No caso da educação superior, a avaliação centrou-se na aferição dos produtos educacionais, tentando revelar uma fotografia quantitativa do desempenho da educação superior brasileira.

O empenho do governo brasileiro na constituição de uma administração pública gerencial teve como justificativa garantir eficácia e eficiência aos serviços oferecidos pelo Estado. Essa busca foi sustentada por uma visão crítica segundo a qual as políticas públicas não vinham cumprindo adequadamente a sua missão, tornando os serviços públicos dispendiosos e ineficientes.

Para solucionar este problema era necessário adotar um *ethos* de mercado para a administração pública, ou seja, assumir que o setor privado apresentava-se melhor que o público e que, portanto, sua forma de administração deveria ser adotada como referência para a administração do Estado. Este pressuposto justificou o processo acelerado de expansão das Instituições de Educação Superior (IES) privadas e a criação de mecanismos de regulação ancorados em sistemas de avaliação externa.

Conforme o estudo de Fonseca, Oliveira e Amaral (2008) a avaliação, segundo os pronunciamentos oficiais do Ministério da Educação à época, teve a incumbência de zelar pela qualidade dos cursos e das instituições, impondo uma “cultura de aprimoramento”. De acordo com o ministro da Educação, Paulo Renato Souza, a “política de avaliação e expansão do ensino superior”, adotada devido às “distorções do sistema” e aos “baixos percentuais de oferta”, permitia a “abertura de novos cursos”, sem restrição ou cerceamentos corporativos de algumas áreas profissionais.

Para o ministro, “as limitações orçamentárias à expansão da esfera pública, onde tentaremos ampliar e diversificar a oferta por meio do projeto de autonomia universitária [...], faz com que dependamos da iniciativa privada” (SOUZA, apud FONSECA, OLIVEIRA E AMARAL, 2008, p. 29). A tabela 1 mostra o crescimento das instituições privadas na período de 1995 a 2002.

Tabela 1: Crescimento do número de Instituições de Educação Superior entre 1995 e 2002

| | Total | Universidades | | | Centros Universitários | | | Federações/ Faculdades Integradas | | | Faculdades Isoladas | | | Centros Federais de Educação Tecnológica | | |
|-------------|-------|---------------|----------|----------|------------------------|----------|----------|--------------------------------------|----------|----------|---------------------|----------|----------|--|----------|----------|
| | | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas |
| 1995 | 894 | 135 | 72 | 63 | | | | 111 | 10 | 101 | 648 | 128 | 520 | | | |
| 2002 | 1637 | 162 | 78 | 84 | 77 | 3 | 74 | 105 | 3 | 102 | 1240 | 80 | 1160 | 53 | 31 | 22 |
| % | 83,10 | 20,00 | 8,33 | 33,33 | 100 | 100 | 100 | -5,40 | -70,00 | 0,9 | 91,35 | -37,50 | 123 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: MEC/Inep, Censo da Educação Superior, 1995-2002.

Como nos mostra a tabela 1, o crescimento do número de IES foi bastante expressivo nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso. Acompanhando esse crescimento, o MEC empenhou-se na tarefa de estabelecer mecanismos de controle e regulação dessas instituições. Na medida em que o ministério autorizava a criação de novas IES e, obviamente, de novos cursos na iniciativa privada, criava-se um instrumento para avaliá-las e, assim, legitimar a visão de que o privado é melhor do que o público. A tabela 2 confirma esse crescimento:

Tabela 2: Crescimento dos cursos de graduação, públicos e privados, entre 1995-2002

| Ano | 1995 | 2002 | Evolução % |
|----------------------------|------|------|------------|
| Dependência administrativa | | | |
| Públicos | 2782 | 5252 | 189% |
| Privados | 3470 | 9147 | 263% |

Fonte: MEC/Inep, Censo da Educação Superior, 1995-2002.

Como mostra a tabela 2, o crescimento dos cursos privados foi superior em relação aos cursos públicos. É possível perceber, nas tabelas 1 e 2, que o crescimento no número de IES e de cursos privados foi surpreendente no governo de Fernando Henrique Cardoso. Sguissardi (2000) aponta que uma das origens dessa tendência privatizante encontra-se nos dispositivos da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 20 de dezembro de

1996. Para o autor, dois itens da Lei expressam as transformações vividas na educação superior. O primeiro é o artigo 45, sobre o qual afirma: “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (SGUISSARDI, 2000, p.30). O segundo é o Decreto 2.306/97, que veio a esclarecer o artigo 45 da LDB, estabelecendo, segundo Sguissardi (2000, p. 30), “distinções inéditas para o sistema de ensino superior brasileiro: IES públicas, IES privadas sem fins lucrativos, e IES privadas com fins lucrativos”. Como estabelece a LDB:

Art. 4º Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: I – universidades; II – centros universitários; III – faculdades integradas; IV – faculdades; V – institutos superiores ou escolas superiores (BRASIL, Lei nº 9.394, 1996).

Tal distinção corroborou para a expansão em larga escala de instituições comprometidas com cursos de graduação que atendessem às demandas oriundas do mercado e ao movimento de globalização econômica e de mercantilização da educação em curso. Dessa forma, o sistema da educação superior foi assumindo uma dimensão pouco comprometida com a pesquisa universitária, consolidando-se, assim, de forma dispersa, sem controle público e sem qualidade.

Ao desvelar esses dados quantitativos, fica a percepção de que a LDB, aprovada no Congresso Nacional e promulgada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, contribuiu para o enfraquecimento da visão de universidade como instrumento propulsor do desenvolvimento nacional pelo concurso da pesquisa acadêmica. Isto porque a expansão da educação superior deu-se, em sua maioria, por meio de instituições privadas isoladas que, geralmente, privilegiam os cursos em detrimento da pesquisa e da produção do conhecimento. Dias Sobrinho (2000) define a universidade de pesquisa como aquela imbuída de um “sentido público da educação”, no qual o tripé ensino-pesquisa-extensão seja prioridade, entendendo esta associabilidade como questão central para uma formação crítica que vá ao encontro das demandas socialmente referenciadas naqueles setores da população que mais precisam.

Além disso, ao passo em que se dava o processo de globalização econômica e da busca de adequação ao novo modelo de Estado, as novas formas de organização das IES iam

assumindo os pressupostos gerencialistas do novo modelo de administração pública que se construía naquele momento.

O segundo ponto comentado por Sguissardi (2000) é o contido no *caput* do artigo 54 da LDB, que consolida o processo de transformação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) em organizações sociais. O artigo em questão afirma que as universidades:

[...] gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo poder público, assim como, dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu quadro de pessoal (BRASIL, Lei nº 9.394, 1996).

Para o autor, a aprovação da LDB e a promulgação do Decreto 2.306/97 instituíram um sistema diferenciado no âmbito da educação superior, criando uma distinção entre as universidades e outras organizações acadêmicas. Entre elas, a que mais nos chama a atenção são os centros universitários, ou quase-universidades, ou quase-mercados (SGUISSARDI, 2000; AFONSO, 2000). Isso porque a educação superior viu crescer, na última década, a expansão desordenada dessa nova modalidade institucional que iria alterá-la de forma significativa.

Comparativamente ao período de Fernando Henrique Cardoso, as IES e os cursos no governo de Luís Inácio Lula da Silva também passaram por um processo de expansão. Na tabela 3 é possível analisar esta constatação.

Tabela 3: Crescimento do número de Instituições de Educação Superior entre 2002 e 2008³

| | Total | Universidades | | | Centros Universitários | | | Federações/ Faculdades Integradas | | | Faculdades Isoladas | | | Centros Federais de Educação Tecnológica | | |
|-------------|-------|---------------|----------|----------|------------------------|----------|----------|--------------------------------------|----------|----------|---------------------|----------|----------|--|----------|----------|
| | | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas |
| 2002 | 1637 | 162 | 78 | 84 | 77 | 3 | 74 | 105 | 3 | 102 | 1240 | 80 | 1160 | 53 | 31 | 22 |
| 2008 | 2252 | 183 | 97 | 86 | 124 | 5 | 119 | - | - | - | 1911 | 100 | 1811 | 34 | 34 | - |
| % | 37,56 | 12,96 | 24,35 | 2,38 | 61,03 | 66,66 | 60,81 | - | - | - | 54,11 | 25,00 | 56,12 | - | 9,67 | - |

Fonte: MEC/Inep, Censo da Educação Superior, 2002-2008.

A tabela acima nos mostra que, entre o período citado, enquanto foram abertas 21 universidades, os centros evoluíram mais do que o dobro deste número. Além disso, as faculdades isoladas continuaram seu ritmo de crescimento, centralmente pela via privada, demonstrando a continuidade de uma política de expansão que emergiu do governo anterior. A tabela 4 confirma essa tendência.

Tabela 4: Crescimento dos cursos de graduação, públicos e privados, entre 2002-2008

| Ano | 2002 | 2008 | Evolução % |
|----------------------------|------|-------|------------|
| Dependência administrativa | | | |
| Públicos | 5252 | 6772 | 129% |
| Privados | 9147 | 17947 | 196% |

Fonte: MEC/Inep, Censo da Educação Superior, 2002-2008.

Como se pode perceber, em que pese a diferença quantitativa entre cursos públicos e privados, a tabela 4 aponta para um crescimento mais equilibrado entre esses em relação ao período anterior.

³ A partir de 2008, o MEC passou a divulgar os dados do censo dividindo as instituições nas seguintes categorias: Universidades, Centros Universitários, Faculdades e CEFET/IFET.

As tabelas mostram ainda que a política de expansão da educação superior de ambos os governos segue uma tendência de ampliação dos centros universitários, das faculdades isoladas e dos cursos privados.

No entanto, o que mais chama a atenção é o crescimento dos centros universitários, que, segundo Fávero e Segenreich (2008, p.179), retoma uma ideia antiga, formulada na década de 1980 pelo Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (Geres)⁴, “traduzida na dualidade entre universidades de pesquisa e universidades de ensino”. Isso não quer dizer que a conformação atual dos centros tenha sido formulada naquele período, porém, a estrutura de funcionamento que apresentam guarda similaridade com o modelo de universidades de ensino.

A universidade de ensino seria pautada em “todas as formas de organizações universitárias ou de educação superior, não autorizadas a funcionar como universidades, além das que na prática não terão efetivas condições por muito tempo de desenvolver atividades de pesquisa em grau significativo” (SGUISSARDI, 2000, p. 31). Dessa forma, os centros universitários passam a atuar como universidades, porém sem o compromisso com a pesquisa acadêmica, fonte constituinte de uma universidade que pretende seguir sua missão institucional. Além disso, ao prever que essas novas instituições possam se especializar por campos de saber em lugar da universalidade dos campos de conhecimento, a LDB opera, segundo Belloni (1995, p. 131:2):

[...] uma divisão positivista da ciência, ainda predominante, mas profundamente questionada, pois desconhece a interdisciplinariedade e as fronteiras e aproximações entre as áreas [...] na verdade expressa uma concepção de universidade na qual está privilegiada a atividade de ensino, isto é, a reprodução do conhecimento.

A divisão de que trata a autora já encontrava eco no relatório do Geres de 1986. Lá o grupo defendia que as universidades e faculdades isoladas tivessem *status* universitário. Para o Geres:

⁴ No capítulo 3 detalharei o surgimento deste grupo e suas funções.

A diferença entre uma escola isolada e uma universidade não é uma questão de competência, a menos que essa competência seja adjetivada. Uma escola isolada não é uma componente menor ou secundária do sistema de ensino superior. Tem um papel definido a cumprir e deve fazê-lo tão competentemente quanto a universidade deve fazer o seu. Por sua natureza, a escola isolada é essencialmente uma escola de formação profissional, voltada para o atendimento de uma função social específica e de alta relevância no contexto das sociedades modernas (BRASIL, 1986, p.7-8).

Os centros, guardando similaridades com a proposta inicial do Geres, sofreram várias críticas das entidades representativas da comunidade acadêmica e da sociedade, porém, confirmou-se o crescimento desordenado dessas instituições, em sua grande maioria privadas.

Para esta modalidade de IES, a avaliação exercerá papel importante, e a própria LDB já apontava este caminho quando, em seu artigo 46, estabeleceu:

A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, **após processo regular de avaliação**. (BRASIL, Lei Nº 9.394, 1996, grifos meus).

Coerente com os encaminhamentos do Congresso Nacional para o processo de aprovação da LDB, o governo, antes mesmo que isso acontecesse, promulgou a Lei 9.131/95, regulamentada pelo Decreto 2.026/96, que explicita o processo de avaliação da educação superior e cria o Exame Nacional de Cursos, o “Provão”, como procedimento central de avaliação.

A ação do governo apresentava dois problemas. Primeiro, o de centralizar o processo de formulação e execução do processo de avaliação, sem ao menos dialogar com a comunidade acadêmica. O segundo remete ao mérito daquele que iria se tornar o principal instrumento do processo de avaliação da educação superior, o ENC. De qualquer maneira, é possível apontar que, no processo de aprovação da LDB e nas formulações em torno da avaliação da educação superior, o governo patrocinou a expansão das vagas em consonância com as orientações do processo globalizante desencadeado mundialmente a partir da década de 1980, e segundo o qual os serviços privados seriam mais eficientes que os públicos.

Com base na problematização precedente, justifica-se a realização desta pesquisa, não só porque a avaliação externa da educação superior continua constituindo-se como um instrumento central das políticas do Estado brasileiro, mas também pelo impacto que ela

provoca no cotidiano das IES. Por esta razão, faz-se necessário, ainda, um constante esforço de atualização analítica acerca das políticas de Estado voltadas para a educação superior, de forma a compreender como a avaliação externa se constitui como parte integrante dessas políticas. Neste sentido, a intenção deste trabalho é buscar algumas informações conceituais e empíricas acerca de uma de suas manifestações mais significativas, o Enade.

Bases conceituais do tema de pesquisa

O objetivo deste item é compreender os conceitos e finalidades que provêm da reflexão de autores que se debruçam sobre o tema da avaliação externa⁵.

Como já foi mencionado, a avaliação, a partir da década de 1980, vem assumindo papel de destaque na agenda governamental e acadêmica. Além disso, passou a ser um dos itens mais representativos da política educacional brasileira na década de 1990.

É preciso levar em conta que a avaliação já assumia papel importante nas reformas educacionais em vários países do mundo. Estados Unidos e Inglaterra já haviam apresentado, em momentos diferentes, projetos de reformas educacionais em que a avaliação servia como fio condutor destes processos. O conceito de avaliação, como metodologia de controle e/ou de regulação por parte do Estado, foi ganhando relevância no período e institui-se como processo nos anos de 1990, quando se consolidou o modelo neoliberal de Estado em âmbito global. Sendo assim, a avaliação ganhou centralidade como instrumento de controle do Estado sobre as políticas públicas.

No Brasil, além do estabelecido na LDB e nas legislações que a regulamentam, o fortalecimento da diversificação institucional e a presença do Estado Avaliador também são perceptíveis no Plano Nacional de Educação (PNE), de 2001. No capítulo do plano destinado à educação superior, quatro metas e objetivos estão intimamente ligados ao processo de avaliação. São eles:

⁵ DIAS SOBRINHO, 2000, 2003; AFONSO, 2001; DOURADO, CATANI e OLIVEIRA, 2001; CUNHA, FOSTER e FERNANDES, 2002; SILVA JR, 2003; BARROSO, 2005.

- b) Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica;
- c) Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade de ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa;
- d) Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas e;
- d) Estabelecer sistema de recredenciamento periódico das instituições e reconhecimentos periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação (BRASIL, 2001).

O excerto acima mostra uma preocupação do PNE com a interligação entre avaliação e qualidade da educação superior. É possível levantar a percepção de que os exames gerais aplicados aos estudantes, por intermédio do ENC, inicialmente, e, hoje, pelo Enade, não estejam tão comprometidos com a qualidade da educação superior quanto a lei recomenda, e também que o processo de avaliação externa das IES, por meio desses exames, induzam as instituições a levar em consideração os resultados da avaliação na reestruturação de seus cursos sem uma discussão mais densa em torno dos procedimentos possíveis para elevar o nível de qualidade. Ao que se depreende dos estudos e pesquisas já elaborados, a ênfase dos exames recai mais na quantidade dos conteúdos apreendidos do que propriamente na qualidade (DOURADO, CATANI e OLIVEIRA, 2001; SILVA JR, 2003).

Resvala-se, assim, para uma visão mercadológica da educação superior centrada na padronização do conhecimento de forma a atender as demandas do mundo globalizado, ou seja, do mercado. O ato de aprender reduz-se ao conhecimento limitado às exigências do campo do trabalho. Esta é, pois, uma forma parcial e, portanto, insuficiente de aferir uma determinada realidade (DIAS SOBRINHO, 2000; AFONSO 2000).

Uma questão problemática apontada pelos estudiosos da área é a tendência de medir “aquilo que vai cair na prova”. Faz-se necessária uma distinção: medir não é avaliar. Avaliação é um processo muito mais amplo do que simplesmente aferir uma fotografia instantânea de um determinado momento da vida da instituição (DIAS SOBRINHO, 2000).

A avaliação que se preocupa apenas em medir deixa de lado a reflexão das diversas dimensões que compõem o cotidiano do processo de aprendizagem, como as relações sociais, o espaço acadêmico, a infraestrutura oferecida, as dimensões políticas do contexto e assim por

diante. É como se os sujeitos fossem abstraídos do processo, restando apenas objetos que demonstrem o quanto aprenderam ou não (DIAS SOBRINHO, 2000).

Além disso, os exames gerais desconsideram todo um processo de produção acadêmica que envolve, além do ensino, a pesquisa e a extensão, e acabam por colocar no mesmo patamar instituições sem nenhum compromisso com a pesquisa e universidades que contribuem de forma significativa com o desenvolvimento científico e tecnológico do país. Segundo Dias Sobrinho (2000, p. 137),

[...] a tecnificação da formação produz com mais ou menos eficiência o ajuste da formação profissional às exigências do mercado, mas nega o sentido público da educação, sufoca sua função ineludível de formar profissionais competentes tecnicamente e que sejam também e ao mesmo tempo cidadãos ativos e críticos.

Os exames gerais atendem a uma perspectiva tecnológica de avaliação na qual os produtos são o eixo central do processo avaliativo. Assim, as metas estão predeterminadas e os fins estão fixados, restando a seleção das maneiras mais eficazes de alcançá-los. Dessa forma,

[...] a aprendizagem se reduz a um conjunto de tarefas que se identificariam com determinados fins e que poderia ser medida através de provas objetivas, tendo como efeitos as recompensas ou castigos, à semelhança do que acontece na indústria [...]. Neste caso, a avaliação é para medir o êxito nos resultados obtidos, conforme objetivos ou metas estabelecidos segundo a racionalidade técnica (DIAS SOBRINHO, 2000, p.139).

Assim concebidos, os exames gerais, como instrumentos de avaliação externa das instituições, desconsideram os fenômenos educativos em sua totalidade, pois não conseguem identificar a riqueza do processo de produção do conhecimento para o desenvolvimento da sociedade. A estes exames só interessam a *accountability*⁶, ou seja, uma forma de prestação de contas⁷ à sociedade e ao mercado, que imprime uma forte dimensão contábil ao processo de avaliação da educação superior.

⁶ Este termo refere-se ao processo de prestação de contas por parte do Estado à sociedade sobre a oferta e, principalmente, a qualidade das políticas públicas. Este conceito é formulado com base na busca pela eficácia e eficiência, deixando de lado a busca da efetividade social das políticas implementadas.

⁷ Segundo Martin Trow existe a prestação de contas interna e a externa; a legal e financeira distingue-se da acadêmica, esta referida tanto ao aspecto moral quanto ao conhecimento. A prestação de contas externa, legal

É importante salientar que, em especial nos oito anos de governo 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; DIAS SOBRINHO, 2003).

Como se percebe, o crescimento da oferta da educação superior, predominantemente pela via privada, exigiu um modelo de avaliação que recolocasse o papel do Estado, agora como um ente fiscalizador dessas novas instituições. Ou seja, se o Estado não provê a oferta de vagas, o crescimento acontece de forma desordenada e autorregulada, em detrimento da constituição de um sistema de educação integrado e comprometido com o desenvolvimento da pesquisa acadêmica e o desenvolvimento nacional. Desse modo, as políticas educacionais do Estado Avaliador acabam por interferir de maneira voraz no projeto da universidade, deixando de lado componentes centrais na formação da instituição, como sua história, seu contexto e seus compromissos sociais.

Esta visão pragmática vem merecendo críticas no contexto acadêmico. O sistema de avaliação, baseado na concepção do Estado Avaliador, promove uma corrida institucional alicerçada a uma visão operacional da universidade, comprometida mais com as regras do mercado do que com a cidadania. Desse modo, a avaliação pode promover mudanças na gestão das universidades, na produção do trabalho acadêmico e na formação profissional, de modo a moldá-las à lógica produtivista e mercadológica. Com isso, a autonomia universitária se enfraquece ante o poder dos exames, cujos resultados acabam por exercer um papel regulador, ditando as regras e diretrizes para a fixação dos currículos dos cursos (CHAUÍ, 2001; DOURADO, CATANI E OLIVEIRA, 2001).

A este respeito, Dias Sobrinho (apud FONSECA, OLIVEIRA E AMARAL, 2008) faz uma ressalva importante. A regulação no sentido de controle, de regularização, refere-se a

e financeira, é a obrigação de informar para o governo e para a sociedade como a instituição está usando os recursos recebidos. A acadêmica corresponde à necessidade de dar conta do trabalho realizado e dos resultados alcançados, tanto para o nível interno quanto para o externo (TROW, apud DIAS SOBRINHO, 2001, p.164).

normas burocráticas que levam à acomodação reativa das instituições para atender às normas ditadas pelos exames gerais. Já a regulação no sentido público de levar à melhoria institucional, pois, na realidade, o Estado necessita de indicadores para sua contribuição ao sistema, é positiva. Ou seja, a regulação no sentido de controle é nociva às instituições ao deixar de lado o princípio da autonomia universitária, indo ao encontro de uma padronização burocrática que nada tem a ver com o *ethos* universitário. A regulação no sentido público não anula a autonomia, pelo contrário, leva à reflexão sobre as metas e à superação dos problemas.

Especialmente nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, com a centralidade que o ENC adquiriu, o processo de regulação das IES foi conduzido quase que exclusivamente pelos resultados do exame geral.

Como nos lembra Barroso (2005), é possível compreender que no Brasil vivenciamos um processo híbrido de regulação, no qual é exercido, simultaneamente, o controle, oriundo de uma regulação burocrática e centralizadora por parte do Estado, e a promoção da descentralização e da autonomia institucional, oriunda dos processos de autorregulação do mercado. Este processo híbrido de regulação é reduzido a um jogo de soma nula entre dois únicos polos de regulação: o que o *estado-público-centralizado* perde, o *mercado-privado-descentralizado* ganha, e vice-versa (BARROSO, 2005).

Cabe dizer que a concepção em torno do processo de avaliação da educação superior do governo de Luís Inácio Lula da Silva apresentou-se de maneira diferenciada, fato que aprofundaremos no capítulo 3. Porém, a utilização de um exame geral como um dos instrumentos do processo de avaliação ainda figura com centralidade.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior tem como um de seus instrumentos o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes. Este exame caracteriza-se como um processo de avaliação externa e é formulado e executado pelo governo federal, através do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Com base em uma concepção de mundo e sociedade, a avaliação como forma de aferição de produtos educacionais alcançou todo o sistema de ensino, inclusive na educação básica, onde os exames gerais ganham centralidade. Em 2005, o governo federal lançou mão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), com o intuito de aferir a

aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas fundamentais e prover informações para a avaliação e revisão de planos e programas de qualificação educacional (BRASIL, 2005).

O Saeb é composto por dois instrumentos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que tem como foco a gestão dos sistemas educacionais, e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc), chamada de 'Prova Brasil' por ser um exame aplicado para aferir o desempenho dos estudantes concluintes em todo o país.

No âmbito do ensino médio, a avaliação é feita através do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) que, além de buscar aferir a qualidade, apresenta-se como um instrumento “facilitador” para a disputa de vagas nas universidades públicas, pois o desempenho do estudante é considerado como parte da pontuação do vestibular.

Horta Neto (2006), em sua dissertação de mestrado, problematizou a metodologia do Saeb e as repercussões dos resultados de 2003 junto à Secretaria de Educação do Distrito Federal. Constatou que, na maioria das vezes, não há correspondência entre a aplicação do exame e seus resultados com o processo de avaliação e revisão das metodologias e do processo de ensino-aprendizagem. Isso porque aqueles que deveriam ser os desveladores dos resultados do Saeb, professores e gestores, sequer dominam o conteúdo e a metodologia do sistema.

Da pesquisa de Horta Neto (2006) é possível compreender que, em se consolidando um modelo de exame geral, a atenção do governo e da sociedade recai sobre meras medidas que, na realidade, não conseguem avaliar o processo. Por conseguinte, não exercem nenhum tipo de mudança no planejamento, na gestão e na construção do processo de ensino-aprendizagem que é desenvolvido no âmbito escolar. Até porque a divulgação dos resultados do Saeb é uma das etapas mais críticas para os gestores escolares, considerando ainda que os dados apurados não são suficientes para orientar a tomada de decisões.

A produção em torno dessa temática tem ocupado espaços significativos nos estudos e pesquisas acadêmicas. Uma análise acerca dos estudos e pesquisas apresentados na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) mostra que aproximadamente 53 trabalhos que tratam da temática da avaliação da educação superior foram apresentados no período de 1995 a 2009. Destes, apenas sete tratam da avaliação

externa *stricto sensu*. Cabe registrar que, para esta pesquisa, optou-se por qualificar como *stricto sensu* os estudos que tratam diretamente do assunto avaliação externa. Com isso, não foram qualificados aqueles trabalhos e pesquisas que tratam do tema de forma transversal, ou seja, trabalham em uma perspectiva mais ampla em torno da temática da avaliação.

No que se refere às teses e dissertações defendidas no Brasil neste período, escolhi apontar aquelas que mais se identificam com esta pesquisa e que tratam da educação superior. O resultado desta investigação foi o seguinte:

Almeida Junior (2004) defendeu a tese de doutorado na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) com o tema: *O processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil (1983-1996)*. Com o referencial da Análise de Política, o autor faz uma periodização das políticas de avaliação no Brasil e as caracteriza em três momentos, a saber: 1) fase de construção da agenda; 2) fase de formulação da política; e 3) fase de implementação da política. Traçando um detalhado histórico das políticas de avaliação, o autor nos traz uma importante contribuição acerca das concepções e formatos que foram basilares para as políticas em torno da avaliação da educação superior. Como resultado da pesquisa, verifica-se a predominância de marcos políticos nas três fases apresentadas pelo autor. A principal característica deste processo é a forte presença do Estado na formação das políticas, porém, não sem movimentos contraditórios que envolvam também a participação da comunidade acadêmica e de suas entidades representativas, em maior ou menor grau, a depender do contexto em que foi avaliado.

Real (2007) defendeu a tese de doutorado na Universidade de São Paulo (USP) com o tema: *A Qualidade revelada na educação superior: impactos da política de avaliação no Brasil*. Com o objetivo de apreender os impactos que a política de avaliação da educação superior, adotada no período de 1995 a 2002, proporcionou à construção da concepção de qualidade junto às IES, a autora revela que tais políticas, ancoradas na realização do ENC, impuseram uma lógica de padronização do conceito de qualidade educacional. Por ser o ENC um instrumento limitado de avaliação, embora tenha estimulado a cultura da avaliação, não logrou êxito na medida em que as instituições tomaram como referência o padrão de qualidade estabelecido pelo MEC, contudo sem alterar a essência da qualidade do ensino superior.

Assis (2008) defendeu a tese de doutorado na Universidade Federal de Goiás (UFG) com o tema: *Avaliação institucional e prática docente na educação superior: tensões, mediações e impactos*. O estudo teve o objetivo de identificar as repercussões das políticas públicas de avaliação institucional na docência da educação superior. Após entrevistas, aplicação de questionários e grupos focais com coordenadores de curso, professores e estudantes, a autora revela que, no período 1996-2006, a avaliação institucional tem sido fortemente influenciada por parâmetros neoliberais e gerencialistas, que acabam por impulsionar a diversificação e diferenciação das estruturas das instituições de educação superior. Foram investigadas três instituições, sendo uma faculdade, um centro universitário e uma universidade. Concluiu-se, também, que a avaliação institucional tem intensificado o trabalho docente, principalmente nas instituições privadas. A pesquisa mostra que na universidade pública não houve impactos significativos, além de revelar que, nos moldes atuais, a avaliação institucional não tem contribuído com o objetivo de promover a melhoria da qualidade nas instituições.

Reis (2009) defendeu a dissertação de mestrado na Universidade de Brasília com o tema: *O uso dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes nos cursos de Física da Universidade de Brasília e da Universidade Católica de Brasília (2005)*. A pesquisa teve três objetivos específicos: a) os resultados do Enade como indutores para a melhoria da qualidade dos cursos de graduação; b) percepções sobre as possíveis mudanças práticas na gestão dos cursos em decorrência dos resultados do Enade; c) os desdobramentos resultantes da competição e do tensionamento entre as instituições para apresentar melhores conceitos avaliativos no Enade. Como resultado, a autora destacou os seguintes pontos:

- O reconhecimento, por parte dos entrevistados, da importância da avaliação institucional para a educação superior;
- Esse reconhecimento não se traduz em participação efetiva da comunidade acadêmica no processo avaliativo;
- O pouco conhecimento dos entrevistados em relação aos objetivos e ao funcionamento dos instrumentos de avaliação;
- Percebe-se que o conhecimento é maior na medida em que aumenta o poder decisório;

- A participação dos sujeitos se dá de forma diferenciada nas duas instituições, sendo a instituição privada mais ativa no processo de avaliação;
- A avaliação na instituição pública é mais identificada com o processo formativo, enquanto na instituição privada é mais identificada com o formato gerencialista;
- A contribuição do Enade só é efetiva quando seus resultados estão inseridos no Sinaes;
- Os resultados do Enade, na instituição pública, não influenciam os procedimentos pedagógicos e não trazem mudanças para o corpo docente e discente e para a infraestrutura do curso;
- Na instituição privada os resultados do exame são determinantes para a definição das políticas de gestão;
- Os resultados do Enade trazem tensionamento apenas para a instituição privada;
- A visibilidade quase exclusiva do Enade em relação aos demais instrumentos do Sinaes traz prejuízos ao sistema;
- A divulgação isolada dos resultados do Enade aumenta a sua visibilidade em relação aos outros instrumentos do sistema de avaliação e dificulta a percepção sobre o processo de avaliação na sua totalidade;
- Os resultados do Enade, divulgados isoladamente, podem contribuir com o ranqueamento entre as instituições e descaracterizar ou tornar inoperante o Sinaes (REIS, 2009, p. 148).

As teses e dissertações examinadas guardam similaridades com a pesquisa em tela. Isso porque, ao analisarem as políticas públicas de avaliação da educação superior, os autores resgatam o processo histórico de constituição e implantação dessas políticas, e confirmam a premissa de que as políticas avaliativas estão ligadas a determinadas visões de mundo, de sociedade e de educação.

Além disso, as pesquisas enunciam a abordagem qualitativa e seus instrumentos metodológicos, como a análise documental, as entrevistas semiestruturadas, a análise do discurso e, principalmente, a visão dialética que busca, a partir de elementos diversificados, a relação que eles estabelecem com a totalidade.

Mesmo em se tratando de pesquisas realizadas em períodos diferentes, os resultados também trazem informações e análises dos impactos das políticas de avaliação da educação superior brasileira, os quais podem ser utilizados como elementos de comparação com os resultados desta dissertação, que serão analisados no capítulo 4.

Cabe registrar que outras relevantes pesquisas foram realizadas em torno da temática da avaliação da educação superior, porém, pelas limitações acadêmicas, comuns a um curso de mestrado, não puderam ser mais bem aproveitadas neste percurso. De qualquer maneira, são pesquisas que podem ser encontradas no banco de teses e dissertações das universidades e também no banco de dados da Anped. A leitura atenta desses trabalhos pode contribuir de maneira significativa para os pesquisadores da área.

Caracterizando o objeto de pesquisa

Iniciado em 2004 e encerrado em 2007, o primeiro ciclo do Enade ainda é pouco avaliado na literatura referente ao tema, até mesmo por se tratar de um processo recente. Em face da relevância da temática, esta pesquisa constitui um esforço no sentido de problematizar e analisar alguns aspectos acerca da repercussão desse novo instrumento de avaliação externa da educação superior.

Instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e regulamentado pelas Portarias nº 2.051, de 9 de julho de 2004, e nº 107, de 22 de julho do mesmo ano, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes é um dos instrumentos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

O Enade é um componente curricular obrigatório dos cursos de graduação e a participação no exame é condição para obtenção do diploma. Com o objetivo de avaliar o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos dos cursos previstos pelas diretrizes curriculares da graduação, ele também busca aferir o desempenho estudantil em aspectos relacionados à formação geral, compreendida como o nível de atualização dos estudantes em relação à realidade brasileira e mundial.

Compõem o quadro de instrumentos do Enade a prova, o questionário de impressões dos estudantes sobre a prova, o questionário socioeconômico e o questionário do coordenador

do curso. Definidas anualmente pelo MEC, as áreas a serem avaliadas são propostas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). Segundo o critério do Enade, a avaliação das áreas ocorre a cada três anos.

Os estudantes que farão a prova são selecionados por meio de amostragem entre os que já tiverem concluído entre 7% e 22% da carga horária do curso, considerados ingressantes, e 80% da carga horária, considerados como concluintes, desde que aferido este percentual até o dia 1º de agosto do ano de realização do exame.

Ingressantes e concluintes são submetidos à prova única elaborada pelas comissões assessoras de avaliação de áreas e pela comissão assessora de avaliação de formação geral. A prova é composta por 40 questões, sendo 10 da parte geral e 30 da parte de formação específica.

Aos selecionados, a participação é obrigatória, cabendo à instituição inscrevê-los. Caso o estudante não compareça à prova, ele deverá aguardar a próxima edição do Enade que se refira ao seu curso para poder regularizar sua situação. Se a instituição não inscrevê-lo da maneira adequada, fica a cargo do estudante, segundo o parágrafo 6º do artigo 5º da Lei 10.861/2004, que institui o Sinaes, acionar os procedimentos judiciais cabíveis.

Os dispensados do exame terão em seu histórico escolar tal informação. Existe também a possibilidade de inscrição voluntária no caso de o estudante não ser selecionado pela amostragem. Ao solicitá-la, desde que cumprida a exigência em relação à carga horária, o exame passa ser obrigatório para o solicitante.

Ao final do processo, são construídos relatórios que detalham o exame. São eles: do aluno, do curso, da área, da instituição, técnico, de conceitos e técnico-científico. A divulgação dos resultados do Enade é feita por meio de conceitos que vão de 1 a 5, onde 1 é o menor e 5 o maior conceito. Baseado nas médias da formação geral e da formação específica, o conceito é composto a partir de 25% da primeira e 75% da segunda.

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. O índice usa a mesma metodologia de conceitos do Enade, ou seja, vai de 1 a 5. Os cursos podem ficar sem conceito

no IDD por três motivos, a saber: menos de 11 ingressantes participantes, menos de 11 concluintes participantes ou atestado de boicote ao exame.

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

Cabe registrar que a complexidade da estrutura da educação superior brasileira e a busca pela implementação de um processo de avaliação padronizado, que contribua para o processo de regulação das instituições, impõem a aplicação de um instrumento que, em certa medida, apresente variáveis e permita estabelecer linhas gerais e critérios que orientem a regulação.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a crítica que emergiu da comunidade acadêmica foi quanto à utilização quase que exclusiva do “Provão” para orientar o processo de regulação, além da divulgação dos resultados do exame de forma isolada dos outros instrumentos, o que permitia o estabelecimento de *rankings* entre as instituições. Já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, a concepção sistêmica em torno da avaliação retornou com a aprovação do Sinaes, porém, continua sendo necessária a utilização de instrumentos que contribuam para o processo de regulação.

O atual governo também lança mão de um exame geral, porém, embora tenha maior peso no processo de avaliação do sistema, este exame 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.

É interessante perceber que o atual sistema de avaliação, no qual se inclui o Enade, que é um de seus componentes, é relativamente novo e passível de mudanças no curso de sua

implementação. O MEC, por meio do Inep, tem se utilizado de outros instrumentos que tentam dar uma noção processual da avaliação da educação superior. No ano de 2008, por exemplo, divulgou o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de 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.

O CPC⁸ é composto pelas notas do Enade, pelo IDD⁹ e pelo questionário socioeconômico preenchido pelos docentes das instituições. O Enade tem peso de 40% na composição e os outros 60% são divididos entre o IDD e o questionário. Deste processo origina-se o IGC,¹⁰ que é a média ponderada de notas de todos os cursos (graduação e pós-graduação) de uma mesma instituição.

O Inep entende que o CPC, como já diz o próprio nome, é um conceito preliminar, portanto, ele pode ser alterado no fim do ciclo avaliativo, que é de três anos. A posição do instituto é que a qualidade do curso é uma variável que não se observa diretamente. A intenção do CPC é identificar “sinais de qualidade”.

Como observado, o Enade tem peso maior na composição do CPC. Essa metodologia tem sido alvo de duras críticas das mantenedoras das instituições privadas. A crítica consiste na avaliação de que o peso maior no desempenho estudantil gera distorções no conjunto da avaliação das instituições.

Em audiência na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em 2008, as mantenedoras defenderam que a composição das variáveis seja paritária e que a nota

⁸ No CPC o peso das variáveis é o seguinte : Insumos - cadastro docente e questionário sócio-econômico (30%); Enade (40%); IDD (30%). (Inep/MEC, 2008)

⁹ O Indicador de Diferença Entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) tem o propósito de trazer às instituições informações comparativas dos desempenhos de seus estudantes concluintes em relação aos resultados obtidos, em média, pelas demais instituições cujos perfis de seus estudantes ingressantes são semelhantes. Entende-se que essas informações são boas aproximações do que seria considerado efeito do curso. (Inep/MEC, 2005)

¹⁰ 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)

individual dos estudantes no Enade conste do diploma. A intenção, com esta proposta, é que os estudantes sintam-se responsáveis pela avaliação das instituições.

Na visão do MEC/Inep, o Enade não é uma prova para avaliar os estudantes, e sim um componente do processo de avaliação que indica o papel da instituição na formação. Logo, o sentido do exame é avaliar a instituição, não cabendo nenhum tipo de referência ao diploma do graduando, excetuando-se o registro de comparecimento ou dispensa no exame.

Interessante perceber que MEC/Inep e mantenedoras contradizem-se na utilização dos conceitos, porém não apresentam divergências na utilização do exame geral para aferir o desempenho dos estudantes. Ambos entendem que este tipo de exame deve compor o processo de avaliação dos cursos, resguardando, assim, uma concepção que, apesar das diferentes nuances, vai ao encontro da concepção norteadora do ENC. Exemplo disso é a obrigatoriedade do exame aos alunos escolhidos na amostra e a divulgação de conceitos.

Portanto, é necessário expor quais concepções orientam os formatos de avaliação da educação superior, em particular, aqueles que se utilizam dos exames gerais de desempenho estudantil. Com base na literatura oferecida na área de educação e avaliação que constitui o referencial teórico deste estudo, ao entender que tais concepções estão ligadas a visões de mundo, Estado, sociedade, políticas públicas e educação, esta pesquisa percorrerá a discussão em torno desses temas para desvelar este processo.

Desta forma, além deste primeiro capítulo, o segundo abordará as reformas do Estado brasileiro e sua interface com as políticas públicas, em especial a educação superior e suas reformas ou tentativas de reformas. O terceiro capítulo tentará objetivar essa relação, trazendo considerações sobre o processo histórico de discussão da avaliação da educação superior, relacionando-o com o contexto político da sociedade. O quarto capítulo fará a análise da pesquisa feita através de sete entrevistas com roteiros semiestruturados e também com base na pesquisa bibliográfica, na análise documental e no referencial teórico que conduz o trabalho. Por fim, a conclusão trará alguns apontamentos deste estudo, além de indicar sua necessária continuidade.

Problema e objetivos de pesquisa

O problema central que esta pesquisa analisa pode ser assim formulado: Os resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes têm influenciado a gestão acadêmica (planejamento e currículo) dos cursos de graduação da UnB? Neste caso, como a instituição se apropria das concepções educativas e de avaliação que sustentam a proposta do Enade? Como a comunidade universitária toma conhecimento e reage aos resultados do exame? Existem outros fatores institucionais e extrainstitucionais que impulsionam as mudanças nos cursos?

As questões enunciadas emergem do objetivo geral desta pesquisa, que consiste em analisar as repercussões do Enade na gestão da universidade pública brasileira a partir da experiência da UnB.

Por sua vez, os objetivos específicos consistem em:

- Identificar as políticas e concepções educativas que sustentam o atual modelo de avaliação externa da educação superior e, particularmente, do Enade;
- Aprender, a partir da visão dos gestores (coordenadores de cursos) e de estudantes, como a comunidade universitária toma conhecimento das propostas e resultados do Enade;
- Analisar, a partir da visão dos gestores (coordenadores de cursos) e de estudantes, as repercussões dos resultados do Enade na gestão acadêmica dos cursos (planejamento e currículo);

Caminho metodológico

Os objetivos que conduziram esta pesquisa exigiram percebê-la a partir de um olhar dialético capaz de permitir uma compreensão circunstanciada dos contextos políticos em que as propostas, projetos e políticas de avaliação foram formulados. Para tanto, foi levada em conta a estrutura do Estado brasileiro, sustentada pelo modelo hegemônico neoliberal que se firmou no Brasil desde a década de 1990.

Buscou-se apreender as tensões que se fizeram presentes no embate entre as políticas e projetos governamentais e a reação da comunidade acadêmica por meio de seus movimentos organizados. Neste caminho, fez-se necessário perceber como essas tensões se manifestaram no decorrer do período histórico definido para esta pesquisa, especialmente, no âmbito da educação superior.

Desta forma, a abordagem ganhou um tom qualitativo, o que, segundo Oliveira (2007, p.60), significa que:

[...] pode ser caracterizada como sendo um estudo detalhado de um determinado fato, objeto, grupo de pessoas ou ator social e fenômenos da realidade. Esse procedimento visa buscar informações fidedignas para se explicar em profundidade o significado e as características de cada contexto em que se encontra o objeto de pesquisa.

A opção pela abordagem qualitativa coaduna-se com a interpretação de que a avaliação é um fenômeno educativo e social e, desse modo, faz parte de um movimento no qual “existe uma relação dinâmica entre o mundo real, objetivo, concreto e o sujeito; portanto, uma conexão entre a realidade cósmica e o homem, entre a objetividade e a subjetividade” (OLIVEIRA, 2007, p. 60).

Compreende-se, pois, que a pesquisa em torno da avaliação externa das universidades brasileiras e dos impactos dos seus resultados na gestão dessas instituições pressupõe analisar o desenvolvimento e as mudanças que acontecem “através das interações e conexões com outros fatos e fenômenos” (OLIVEIRA, 2007, p.54).

A opção de abordagem não nos isentou de lançar mão de alguns dados quantitativos, isso porque, como nos aponta Oliveira (apud OLIVEIRA, 2007, p.58), “as propriedades das partes só podem ser compreendidas a partir da dinâmica do todo”.

A estratégia de condução da pesquisa consistiu em um estudo descritivo-interpretativo, por meio de análise documental e aplicação de roteiros semiestruturados aos entrevistados. A pesquisa descritiva permitiu ir a fundo nas origens das políticas de avaliação superior no Brasil e a análise documental proporcionou um aprofundado conhecimento dos documentos governamentais e não-governamentais acerca do tema pesquisado.

Uma retrospectiva histórica fez-se necessária, tendo em vista que o movimento da avaliação da educação superior no Brasil teve início nos anos de 1980. Hoje, as propostas

apresentadas pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva constituem-se como contraditórias em relação ao modelo anterior, mas não se apresentam como uma ruptura total, a exemplo do Enade. Porém, constituem mudanças no âmbito ideológico e metodológico. Para imprimir mais consistência à análise foi necessário compreender este movimento como um processo.

O corte epistemológico desta pesquisa consiste em analisar o contexto político que sustentou a formulação da proposta do Enade e seus desdobramentos. Portanto, escolhi como centro deste estudo os anos que compreendem o período de 2003 a 2008, com o intuito de apreender a influência das diretrizes políticas do governo de Luís Inácio Lula da Silva na formatação das políticas de avaliação da educação superior e, a partir dessa análise, apreender as mudanças ocorridas na educação superior por conta da implementação dos processos avaliativos, em particular, do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes.

Instituição investigada

Elegemos a Universidade de Brasília como *locus* deste estudo. Inaugurada em 21 de abril de 1962, a UnB¹¹ oferece 72 cursos de graduação, 64 de mestrado, 45 de doutorado e dezenas de especializações, constituindo-se como referência da educação superior pública no país e, em particular, na região Centro-Oeste.

Trata-se de uma universidade com grande lastro na experiência de avaliação institucional, constituindo-se como referência nesta área de estudo. Ao lado da Unicamp, a UnB tem sido protagonista¹² no campo da avaliação, inclusive tendo contribuído significativamente na elaboração e desenvolvimento do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), no início da década de 1990. Seus quadros acadêmicos, técnicos e políticos, ao longo do tempo, vêm participando ativamente dos debates e das formulações de propostas e políticas para a avaliação da educação superior no Brasil.

A intenção aqui foi analisar as repercussões do Enade a partir da percepção de sujeitos que detêm conhecimentos e informações nucleares para fundamentar a investigação, como os coordenadores de cursos de graduação que tiveram seus cursos avaliados pelo primeiro ciclo

¹¹ Dados extraídos do site da UnB em 18/02/2010. www.unb.br.

¹² Cf. BELLONI et al., 1995.

do Enade, entre os anos de 2004 e 2007. Também foram entrevistados os executores da política de avaliação, ou seja, os responsáveis pela implementação da política: o presidente do Inep e o coordenador geral do Enade.

Completando a lista de entrevistados, foram ouvidos três estudantes que prestaram o Enade, sendo duas do curso de Serviço Social e um do curso de Farmácia. Como são agentes diretos do exame – e respondem a um questionário que gera o relatório do curso e no qual estão contidas suas avaliações sobre o currículo – a contribuição dos estudantes foi de relevada importância para esta pesquisa.

Este estudo pode, portanto, ser caracterizado como uma pesquisa descritiva-interpretativa. Segundo Rudio (apud OLIVEIRA, 2007, p.67), esta modalidade de pesquisa “está interessada em descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los”. Com este procedimento, foi possível analisar os impactos da avaliação externa na gestão da educação superior, fazendo uma descrição detalhada de como ela se apresenta, ou seja, uma análise em profundidade desta realidade. Ainda segundo o autor, a pesquisa descritiva “é abrangente, permitindo uma análise do problema de pesquisa em relação aos aspectos sociais, econômicos, políticos, percepções de diferentes grupos, comunidades, entre outros aspectos” (RUDIO, apud OLIVEIRA, 2007, p.68).

Procedimentos de pesquisa

a) Pesquisa bibliográfica: contemplou a análise de obras que desvelam a relação Estado-sociedade no tocante às políticas públicas implantadas no país a partir dos anos de 1990, especialmente aquelas que dizem respeito à avaliação da educação superior.

b) Análise de documentos: este instrumento me permitiu conhecer em profundidade o contexto em que se insere o objeto desta pesquisa. Garantiu a reunião de uma vasta quantidade de informações a partir da análise dos documentos que constituem o marco legal e, ainda, da produção acadêmica em torno do objeto e das suas repercussões institucionais e sociais. Assim, busquei identificar marcos teóricos e metodológicos de forma a perceber as políticas que sustentam a avaliação da educação superior no país. Pelo fato de ser um

instrumento essencial, a análise documental perpassa todo o processo da pesquisa (OLIVEIRA, 2007; TRIVIÑOS, 2007). Assim, constituem documentos nucleares deste estudo:

- Documentos que constituem o marco legal das políticas de avaliação da educação superior no Brasil, como medidas provisórias, decretos, leis e portarias ministeriais;
- Relatórios das avaliações externas (Enade) dos cursos da UnB, realizadas no governo de Luís Inácio Lula da Silva;
- Documentos produzidos pelos espaços de interlocução e deliberação acadêmicas dos cursos pesquisados.

c) Entrevistas: a pesquisa se empenhou também na busca de informações circunstanciadas para conhecer a visão dos sujeitos da avaliação acerca da materialização do Enade no cotidiano dos cursos que foram pesquisados. Isso se deu por meio de entrevistas semiestruturadas, consideradas por Triviños como parte nuclear de uma pesquisa deste tipo:

[...] ela parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. (TRIVIÑOS, 2007, p.146)

Dessa maneira, as entrevistas coadunam-se com o objetivo desta pesquisa, no sentido de analisar o fenômeno a partir da compreensão dos sujeitos e articular as informações coletadas à produção e desenvolvimento da pesquisa. Além disso, acompanhando o pensamento de Triviños (2007, p.152),

[...] a entrevista semi-estruturada mantém a presença consciente e atuante do pesquisador e, ao mesmo tempo, permite a relevância na situação do ator. Este traço da entrevista semi-estruturada, segundo nosso modo de pensar, favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade, tanto dentro de sua situação específica como de situações de dimensões maiores.

A utilização deste instrumento permitiu-me interagir com os resultados das entrevistas, ressignificando alguns conceitos e categorias e criando outros.

Escolha dos cursos

Partindo da premissa de que em trabalhos de cunho acadêmico é fundamental que o objeto de pesquisa seja desvelado a partir das contradições e informações que dele emanam, o critério da escolha dos cursos pesquisados nesta dissertação levou em conta os dados apresentados na página eletrônica do Inep sobre os resultados do Enade. Os dados constituem um conjunto de informações relevantes para a seleção dos cursos.

Dessa forma, a opção, com o importante auxílio da banca de qualificação, foi eleger os cursos que foram submetidos a dois processos de avaliação por parte do Enade, já que esses fecharam o primeiro ciclo avaliativo do exame. Este ciclo acontece a cada três anos, portanto, escolhemos cursos que foram avaliados em 2004 e voltaram a ser avaliados em 2007. Adotando este critério, obtive um recorte mais acurado para a identificação dos cursos.

Na UnB os nove cursos avaliados no primeiro ciclo do Enade foram: Agronomia, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia e Serviço Social. Destes, Farmácia e Serviço Social tiveram alterações mais significativas no conceito do Enade. O primeiro, em 2004, obteve conceito 2, já em 2007, conceito 5. O segundo, conceito 5 e depois 3.

Adotando estes critérios, obtive um recorte mais acurado para a definição dos cursos à serem pesquisados: Farmácia e Serviço Social. Passada esta introdução, o objetivo dos próximos capítulos será dissertar sobre as influências das políticas de administração do Estado brasileiro e identificar como elas se apresentam nas políticas educacionais e de avaliação.

2 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PERÍODO 1996-2008

O objetivo deste capítulo é situar o espaço onde se localiza a avaliação da educação superior em um contexto mais amplo. Por entender que a forma de avaliar, seja ela qual for, insere-se em um projeto educacional e, considerando que a educação é uma política pública que é carregada de valores sobre a sociedade e a forma de administração do Estado, optei por analisar essa estrutura complexa que converge para as formas de avaliação da educação superior passadas e presentes no cotidiano das universidades brasileiras.

Mesmo que este trabalho tenha como objetivo a análise de uma política de avaliação recente, representada por um instrumento do sistema de avaliação em vigor, caminhei, neste capítulo, para um resgate histórico, a partir da década de 1990, do processo de reestruturação do Estado Brasileiro, em particular de sua administração e do processo de reforma da educação superior.

2.1 Reforma do Estado e as políticas sociais

Parte-se aqui da premissa de que o ideário neoliberal tornou-se hegemônico no mundo, ainda que suas políticas tenham sido e ainda sejam implementadas em ritmos e condições diferentes em cada país, e levando em consideração que este processo não atinge somente a esfera econômica, mas também envolve todas as esferas da vida. Desta maneira, é necessário verificar como esse conjunto de mudanças atinge as políticas sociais. Segundo Iamamoto (2008, p.28):

[...] a mundialização financeira impulsiona a generalização das relações mercantis às mais recônditas esferas e dimensões da vida social, que afetam transversalmente a divisão do trabalho, as relações entre as classes e a organização da produção e distribuição de bens e serviços. Ela espraia-se na conformação da sociabilidade e da

cultura, reconfigura o Estado e a sociedade civil, redimensionando as lutas sociais. O resultado tem sido uma nítida regressão aos direitos sociais e políticas públicas.

Soares (2002) identifica duas situações no que se refere aos efeitos do neoliberalismo nas políticas sociais. Na primeira, onde já havia um estado de bem-estar social estruturado, profissionalizado e com recursos abundantes de financiamento, houve resistência concreta tanto da burocracia de Estado quanto da população-alvo. Isso se deveu ao fato de que a legitimidade deste Estado estava amparada na sua capacidade redistributiva e em determinado patamar de bem-estar alcançado. Porém, mesmo com a resistência, as políticas de ajuste econômico provocaram cortes lineares do gasto social e a deterioração dos padrões de serviço público.

Na segunda, onde não existia um estado de bem-estar social constituído, houve a necessidade de se fazer programas sociais de caráter emergencial para minimizar os efeitos devastadores dos ajustes econômicos que afetaram uma população desprotegida socialmente. Contudo, essas políticas foram insuficientes para diminuir a desigualdade social e a pobreza preexistentes. Além disso, é possível afirmar que onde existiam políticas sociais universais, como previdência, saúde e educação, ocorreu um desmonte destes serviços, o que agravou as condições sociais.

Podemos encontrar na segunda situação semelhanças com o caso brasileiro. Aqui as políticas sociais constituíram-se como conquistas da tensão entre classes, porém, o que se percebeu foi a limitação em tais políticas na conformação de direitos. Apesar da consolidação desses direitos em normas jurídicas e em leis, o avanço do neoliberalismo no Brasil constituiu-se também como um instrumento de desregulamentação e flexibilização desses direitos, lançando mão de “leis substitutivas” para alterar o arcabouço legal que os definia juntamente com as políticas sociais.

No Brasil, o processo de ajuste econômico ganhou força a partir dos anos 1980 e, de forma mais acentuada, a partir dos anos 1990. A crise do modelo desenvolvimentista que tinha como base o tripé 'Estado/capital estrangeiro/capital nacional' foi provocada pelo incontrolável aumento da dívida pública, acompanhado pelo corte nos investimentos sociais. Com a ascensão do governo de Fernando Henrique Cardoso, essas movimentações ficaram

mais acentuadas e a chamada “reforma do Estado” veio a fortalecer a visão de um Estado máximo no controle das políticas e mínimo na manutenção e desenvolvimento das mesmas.

Na conjuntura atual, sob a influência do governo Luís Inácio Lula da Silva, o Estado brasileiro tem lançado mão de políticas sociais que abrem a possibilidade de iniciar o processo de consolidação de direitos, porém, ainda é predominante o rumo das políticas focalizadas, que não atacam o cerne estrutural da questão correspondente ao modo de produção capitalista (BEHRING, 2008).

Segundo Oliveira (2004, p.3), as políticas formuladas sob esta concepção restrita constituem-se em um Estado de exceção, como por exemplo, o bolsa-família “por reconhecer que o salário é insuficiente, mas não pode ser aumentado; ou o vale-gás, por reconhecer que o gás de cozinha é insubstituível, mas não se tem dinheiro para comprá-lo”.

Desta maneira, vivemos uma fragmentação da gestão social. Aqui as políticas são pensadas para públicos específicos e focalizados. Além disso, a preocupação somente com o imediato faz com que as políticas implementadas estejam longe de atingir efetividade social e combater a gênese da pobreza.

2.2. Reforma do Estado e mudanças na gestão das instituições públicas

Em meados dos anos 1990, com a vitória de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República (1994), a nova administração colocou em prática suas intenções anunciadas na proposta de governo de reformar o Estado e apresentou, no final do primeiro ano de mandato (1995), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹³. Segundo o Plano:

[...] no passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo [...] Mas o sistema introduzido, **ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não**

¹³ Formulado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), tendo em seu comando o professor Luiz Carlos Bresser Pereira, e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, composta pelos ministros do Trabalho, Fazenda, Planejamento e Orçamento e das Forças Armadas, sendo presidida pelo Ministro Chefe da Casa Civil.

dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 6, grifos meus).

Segundo o Plano Diretor, era preciso reorganizar as estruturas do Estado brasileiro para que ele atingisse graus mais elevados de eficácia e eficiência, mais rapidez nos atendimentos das demandas dos cidadãos, mais flexibilidade na relação da administração do Estado com a sociedade, caminhando para se adequar às experiências internacionais e ao processo de globalização.

No contexto internacional, identificaram-se duas gerações de propostas de reforma do Estado. A primeira, com origem nos governos conservadores dos EUA e da Grã-Bretanha, nos anos 1980, tinha como eixo a redução do tamanho do Estado, diminuindo custos e aumentando a eficiência do setor público, liberalizando a economia e privatizando as empresas estatais. A segunda desenvolve-se nos anos 1990, onde o Brasil se encaixa, e traz novos eixos que caminhavam para o caráter gerencial da administração do Estado e o fortalecimento da *accountability*.

A reforma entende que o Estado deve ser o promotor e regulador do desenvolvimento e, no plano econômico, um instrumento de transferência de renda para população. Isso significa que o Estado deveria assumir novas formas de relação com a sociedade. Para tanto, seria necessária a redefinição de seu papel. Neste caminho, o Plano Diretor define que existem atividades exclusivas do Estado, atividades não exclusivas do Estado e atividades que não deveriam ser delegadas ao Estado. As primeiras seriam de parte do corpo estratégico do Estado, o local onde as decisões eram tomadas. As atividades que não seriam exclusivas do Estado poderiam ser delegadas a organizações da sociedade civil, porém, com financiamento estatal através de contratos de gestão, por se tratarem de serviços importantes para a população e que, em alguma medida, seriam fios condutores da relação Estado-sociedade. Por fim, as atividades que não deveriam ser delegadas ao Estado e que, portanto, poderiam ser controladas pelo mercado, como a produção de bens e serviços.

Com efeito, ao identificar que as atividades não exclusivas do Estado estavam concentradas na educação e na saúde, a reforma criou um novo campo na relação entre o Estado e a sociedade, o 'público não-estatal', e a transição adquiriu o nome de publicização.

Neste processo, as universidades públicas, por exemplo, seriam transformadas em entidades públicas de direito privado, diversificando suas fontes de financiamento e tendo no Estado apenas um parceiro que poderia contribuir com a sua manutenção, através de contratos de gestão celebrados a partir de um plano de metas e objetivos que deveriam ser alcançados pelas instituições. Estaria configurada, assim, uma contrapartida de financiamento estatal ligada à prestação de contas referenciadas nos critérios de eficácia e eficiência, pautadas pela visão de mercado e não por uma visão pública. Com essas características, a reforma objetivava alcançar:

[...] através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, uma administração pública gerencial, flexível e eficiente voltada para o cidadão. (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995, p.13).

Com efeito, essa lógica:

[...] implica alterações substantivas no campo educacional no que se refere à organização jurídica das instituições educativas, ao possibilitar, entre outros aspectos, novos processos de regulação e gestão e formatos de privatização na arena educacional (DOURADO, 2002, p. 236).

Além disso, o Plano Diretor da Reforma do Estado apontava para aquilo que viria a se confirmar nos anos posteriores e que, até o presente momento, em que pesem alterações parciais do governo Luís Inácio Lula da Silva, apresenta-se como uma realidade da educação brasileira, como a (des)responsabilização do Estado, principalmente no quesito financiamento e manutenção do setor. E este processo foi e continua em curso sob o argumento de que a educação superior é dispendiosa ao Estado, representando um gasto social que, numa visão contrária à do interesse público e representada por setores sociais e da mídia, não apresenta retorno palpável à sociedade. Esta visão é parceira do processo de reestruturação do Estado, pois compactua com a lógica de avaliação dos produtos e não dos processos.

As mudanças propostas no Brasil não nasceram somente do contexto político daquele momento ou das análises da realidade brasileira. Elas também se relacionavam com o contexto internacional no qual a globalização da economia, ou seja, a mundialização do

capital, impunha aos Estados em desenvolvimento mais agilidade e eficiência para atender às demandas oriundas deste processo. No plano internacional existia a compreensão de que os modelos anteriores de Estado e de sua administração, principalmente a do Estado social burocrático, que se aproximavam do tipo ideal racional-legal descrito por Weber, não atendia mais às demandas que se apresentavam neste novo contexto. Esta compreensão também tinha como base a percepção de que a administração pública gerencial era uma forma superior aos modelos anteriores e caminhava para a superação de todos os problemas existentes.

Ao descrever os problemas da administração pública brasileira, Bresser Pereira vai caracterizá-los com elementos trazidos da tradição weberiana, a saber: uma burocracia que

[...] fazia através de um sistema formal/impessoal baseado na racionalidade instrumental para executar diretamente estas funções sociais e econômicas através da utilização de servidores públicos. (PEREIRA, 1999, p.16)

Desta forma, o sentido da administração pública gerencial seria romper com esta burocracia – racional, pois ela trazia em seu âmbito uma contradição intrínseca:

[...] a administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, na medida em que adota os meios mais adequados para atingir os fins visados. É, por outro lado, legal, na medida em que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei. Ora, em um mundo em plena transformação tecnológica e social (leia-se globalização), é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei (PEREIRA, 1997, p. 41).

O primeiro problema desta constatação refere-se à forma mecânica com que Bresser Pereira traduz a teoria weberiana para o caso brasileiro, isso porque:

[...] apóia-se na confusão entre organização burocrática e no tipo ideal descrito por Weber, que de recurso puramente metodológico, no qual não cabe identificação com a realidade, é transformado em modelo prescritivo (BERTERO; FREUND, apud MARTINS, 1997, p. 45).

O segundo problema deste processo reside no fato de que, ao acreditar que a reforma gerencial seria um modelo de superação das formas anteriores, Bresser Pereira deixa de lado um fator importante que caracterizou as reformas administrativas de outros Estados e que vai

influenciar diretamente na implementação da reforma brasileira, a cultura e o contexto político da sociedade onde elas se desenvolveram. Segundo Martins (apud ANDRIOLO, 2006, p.9):

[...] o Plano Diretor da Reforma, ao priorizar o conteúdo técnico e institucional, deixando a dimensão cultural como mera figuração, deixou de considerar adequadamente o contexto brasileiro, as peculiaridades e as características mais essenciais da nossa administração pública. Uma dessas características centrais que identificam a cultura política brasileira é a herança colonial patrimonialista. Nem as profundas mudanças econômicas e sociais que ocorreram no país amenizaram o favoritismo e o clientelismo como características culturais, que moldaram a organização da administração pública, a percepção que a sociedade tem do Estado e a predisposição de aceitar essas práticas como normais.

Ao entender que a reforma gerencial superaria em seu processo as formas anteriores de administração, Pereira (1999) subestima a força do patrimonialismo e sua presença na prática social da cultura política brasileira. Isso porque, ao tratar do patrimonialismo em uma perspectiva internacional, acaba por não particularizar este fenômeno no contexto brasileiro.

Considerando a fala de Pereira (1999, p.28) de que “é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei”, o próprio autor deixa claro que, assim como no patrimonialismo e no modelo racional-legal, a ação do senhor, constituída por uma legitimidade abstrata, é fundamental para o exercício da administração. Desta forma, tanto o modelo racional-legal, quanto o gerencial, trazem em sua gênese a continuidade de uma cultura de prevalência do privado em detrimento do público, uma cultura patrimonialista.

Analisando o contexto brasileiro, Faoro (2001, p.738) destaca que:

[...] há a burocracia, expressão formal do domínio racional, própria do Estado e empresa modernos, e o estamento burocrático, que nasce do patrimonialismo e se perpetua noutro tipo social, capaz de absorver e adotar as técnicas deste, como meras técnicas. Daí seu caráter não transitório.

Fleury (1997) dirá que a administração pública brasileira foi se formando como num bolo constituído de várias camadas. Ou seja, um modelo foi se constituindo com base no anterior, conformando um modelo híbrido que apresenta em seu bojo características que vão desde o patrimonialismo até o gerencialismo.

Segundo Peroni (2003), o Estado brasileiro caracteriza-se por uma particularidade capitalista, oriunda de sua gênese colonial, escravista e conservadora, e as condições determinantes de seu processo de emancipação política foram calcadas mais pela crise do sistema colonial do que por um rompimento com esta estrutura.

Desta análise é possível extrair que o Estado brasileiro foi se configurando através de uma dualidade estrutural¹⁴ entre formas de dominação cristalizadas e novas formas de poder criadas. Assim, “o Estado Nacional independente foi liberal apenas nas suas bases formais, pois, na prática, foi instrumento de dominação patrimonialista em nível político” (PERONI, 2003, p.38).

O Estado brasileiro, portanto, desde sua independência até os dias atuais, convive com essa dualidade estrutural que é composta, primeiro, por um marco legal, que se altera de acordo com o contexto político da sociedade e do próprio Estado, e, segundo, com raízes estruturais patrimonialistas presentes nas relações estabelecidas entre os que detêm o poder da decisão e, portanto, de dominação.

O terceiro problema reside no argumento que Pereira (1999) trará sobre a democratização do Estado. Para ele, a política e as instituições políticas como forma de participação passavam por uma crise de legitimidade, pois não conseguiam atender às demandas da sociedade. Desta maneira, era necessário resgatar a legitimidade da política através da democratização de suas instituições. Isto se daria através da reforma gerencial, pois ela traria em seu âmbito mecanismos de controle e participação da sociedade nas ações do Estado, principalmente através das organizações sociais que assumiriam os serviços públicos não exclusivos do Estado, como educação e saúde. Este problema de legitimidade, para Bresser Pereira, era oriundo de uma burocracia inflexível, padronizada, que não admitia a inserção da sociedade e de suas demandas em seu meio.

¹⁴ Para Fernandes (1976), a independência teve elementos revolucionários e conservadores. O principal elemento revolucionário estava no propósito de despojar a nação da ordem societária herdada da sociedade colonial, para construí-la com a autonomia requerida por uma sociedade nacional. O elemento conservador, ao contrário, estava presente nos propósitos de preservar e fortalecer a ordem social do mundo colonial: escravidão, concentração de renda, monopólio do poder por reduzidas elites, marginalização de uma grande parcela da população que não conseguia enquadrar-se como sociedade civil e erosão da soberania nacional no âmbito das relações econômicas e diplomáticas internacionais. Logo, o Estado colonial foi “superado e condenado como estatuto jurídico político, mas o mesmo não ocorreu com seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional” (FERNANDES, apud PERONI, 2003, p.33)

Acredito que essa burocracia inflexível, na qual o público é apropriado para interesses privados, constituiu-se como uma resistência aos interesses da sociedade, demonstrando, mais uma vez, que o modelo burocrático racional-legal não superou a cultura patrimonialista da administração do Estado brasileiro, revelando que os enunciados da reforma gerencial, que considerava o patrimonialismo superado, eram equivocados.

A dualidade estrutural apontada por Fernandes (apud PERONI, 2003) nos mostra que a gênese do Estado moderno constitui um modelo híbrido de administração que não foi considerado na proposta de reforma gerencial do Estado brasileiro, fazendo com que “esse Estado, na década de 1990, assumisse características mais patrimonialistas do que gerenciais” (PERONI, 2003, pág. 64).

Neste sentido, o Estado brasileiro é historicamente vinculado aos interesses privados, caracterizado por uma enorme dívida social que se refere à ampliação dos direitos sociais e coletivos. Além disso, sob a égide da reforma gerencial e do neoliberalismo, ele passa a fazer uso da redução da máquina pública, privatizando empresas estatais, desregulando a economia, alterando as leis trabalhistas e previdenciárias com vistas ao processo de modernização do Estado patrimonial. Com isso:

[...] a perspectiva neoliberal é, nesse contexto, ideologicamente difundida apenas como reformulação da gestão do desenvolvimento capitalista, na qual a desigualdade é aceita como norma, e o desemprego, como contingência necessária ao desenvolvimento do capital (DOURADO, 2002, p. 237).

Neste percurso, alicerçadas sob os pressupostos teóricos de reformas estruturais disseminados por organismos internacionais, em especial, o Banco Mundial, as mudanças ocorridas no Estado brasileiro acompanharam um movimento global que buscava “adequar” os países em desenvolvimento à nova (des)ordem mundial (LIMA, 2005).

Estas mudanças ocasionaram uma nova relação do Estado com a sociedade. A partir daí, o Estado passou a atuar como regulador de serviços, através de uma visão gerencialista da administração pública, adotando a referência do privado em detrimento do público, e trazendo consigo a cultura do Estado Avaliador. Segundo Afonso (2000, p.49),

[...] esta expressão quer significar, em sentido amplo, que o Estado 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.

Ao admitir a lógica do mercado, o Estado brasileiro, através de sua administração, caminhou ao encontro do enfraquecimento da educação superior. Isso porque é neste nível de ensino que é possível perceber a simetria das propostas do Ministério da Educação com as do Ministério de Administração e Reforma do Estado.

2.3 Políticas para a educação superior no período 1994-2002

Em 1996, com o processo de discussão e aprovação da LDB, o governo de Fernando Henrique Cardoso, que tinha como ministro da Educação o ex-reitor da Unicamp Paulo Renato Souza, considerou que a reestruturação da educação superior seria um meio de adequar as IES a um modelo gerencial/operacional, seguindo as orientações do Plano Diretor da Reforma do Estado.

Este processo de reestruturação tinha como pressuposto a avaliação de que o sistema federal da educação superior passava por uma crise que se apresentava, principalmente, pelo não acolhimento, por parte das instituições públicas, de toda demanda oriunda do ensino médio e por não preparar adequadamente os formandos para o mercado de trabalho. Segundo a compreensão do então ministro, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão constituía um privilégio das universidades, especialmente das públicas. Por essa razão, não era mais possível a continuidade daquele modelo dado o processo de crise por que passava o Estado e a educação superior. Vale lembrar que essa crítica não era nova, porquanto já vinha sendo anunciada na proposta do Geres.

Tais opiniões afirmavam que as chamadas universidades de pesquisa eram dispendiosas ao Estado e constituíam o elemento central da crise anunciada. Agregavam-se ainda às críticas algumas questões como: a unidade salarial e de carreira dos sistemas públicos; o sistema de financiamento predominantemente público e o mau uso que as universidades faziam destes recursos; o envolvimento do governo nas questões da educação superior; o suposto conservadorismo em relação a possíveis reformas das instituições; o baixo

crescimento das matrículas; a baixa qualidade e equidade do sistema (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001).

Com a intenção de superar a suposta crise da educação superior, foram apresentadas e depois aprovadas, na LDB, diversas modificações na estrutura deste nível de ensino. A primeira e mais significativa refere-se ao processo de diferenciação institucional e diversificação dos contratos trabalhistas e de fontes de financiamento das universidades. Apesar de a LDB não ter apontado o que seria este processo de diferenciação institucional, a intenção do governo era criar mecanismos que favorecessem o aumento de instituições privadas através das chamadas universidades de ensino ou por instituições isoladas, por campo de conhecimento, com pouco ou nenhum compromisso com a pesquisa e a extensão universitária.

Os interesses do governo em relação à educação superior foram resguardados por meio de decretos e portarias. Com respeito ao processo de diferenciação, o Decreto 2.306/97 estabeleceu distinções inéditas na organização e funcionamento da educação superior: IES públicas, IES privadas sem fins lucrativos e IES privadas com fins lucrativos, criando, assim, segundo seu artigo 8º, universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores (BRASIL, 1997). A alteração mais recente veio com o Decreto 5.773/06, que caracteriza, em seu artigo 12, as instituições em três formas de organização: faculdades, centros universitários e universidades (BRASIL, 2006).

O artigo 54 da LDB evidencia como a proposta do MEC era convergente com a proposta do Plano Diretor no caminho da extinção das IFES e da transformação destas em organizações sociais, ou seja, fundações públicas de direito privado.

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis (BRASIL, Lei nº 9.394, 1996).

Este trecho da LDB deixa clara a intenção do governo de, paulatinamente, abandonar o financiamento das universidades, esperando que elas se auto-organizem e busquem, na iniciativa privada, sua fonte de financiamento, comprometendo, assim, a própria existência das IFES e subordinando-as aos interesses do mercado.

A solução encontrada para a crítica referente às interferências dos governos nas IFES foi a redefinição do papel do governo em relação a elas. As instituições passariam a fazer parte do rol de atividades não-exclusivas do Estado, que adotaria um papel de fiscalização e de regulação, passando de mantenedor a um Estado avaliador e regulador. Para solucionar o problema da qualidade e da equidade, estabeleceram-se processos de avaliação das instituições, pautados nos critérios de eficiência e eficácia orientados pela lógica do mercado.

Neste sentido, a LDB representou um marco na política educacional dos anos 90 e iniciou o processo, ainda em curso, de reestruturação da educação superior brasileira. Calcada sobre os pressupostos da eficiência e eficácia, ela abriu o caminho para o crescimento e consolidação da iniciativa privada nesse nível de ensino.

Outro instrumento, não menos importante, refere-se à utilização da avaliação para orientar e consolidar as mudanças na educação superior. Durante o governo FHC, a avaliação passou a funcionar como instrumento regulador de acordo com as diretrizes da reforma do Estado e da educação superior, o que justifica sua centralidade política. Segundo Dias Sobrinho (2003, p. 98-99):

Um modelo de avaliação coloca-se a serviço da configuração de um pretendido modelo de educação. Por sua vez, um modelo de educação serve a uma concepção de sociedade e a uma visão de futuro. Todo segmento hegemônico de uma sociedade e de um Estado cria instrumentos adequados para uma configuração geral almejada. Em outras palavras, desenvolve instrumentos adequados à imposição de seus interesses e das mudanças de formas e conteúdos sociais, ainda que o novo produzido muitas vezes seja conservador e regulador.

A reflexão de Dias Sobrinho (2003) é profícua para compreender os sentidos da avaliação durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A avaliação sofreu um processo de economização¹⁵, assim como a educação e a própria sociedade. Ou seja, se a proposta de reforma do Estado é a busca da eficácia e da eficiência, visto que se pauta mais pelos

¹⁵ O termo significa que a globalização impôs às políticas sociais um sistema que privilegia as relações de mercado em detrimento do compromisso social (DIAS SOBRINHO, 2005).

resultados ou produtos do que pelos processos, é óbvio que interessa a este modelo de Estado um processo de avaliação coerente com tais objetivos.

E é por isso que Dias Sobrinho (2003) chama a década de 1990 de “década da avaliação”. Isso porque foi naquele período que a avaliação emergiu como instrumento organizador das transformações vividas na educação superior, orientando governo e sociedade na busca de uma qualidade coerente com a proposta mercadológica.

2.4. Políticas para a educação superior a partir de 2003

O processo de reestruturação da educação superior continuou em curso e ganhou novas faces sob o comando do governo de Luís Inácio Lula da Silva. Desde 2003, a educação superior vem sendo alterada através de iniciativas – na forma de leis, decretos, portarias e medidas provisórias – que fragmentam as ações e dão continuidade à lógica da eficiência e eficácia do governo anterior. Cabe registrar que o PL 7.200/2006 (Projeto de Lei da Reforma Universitária) constituiu-se como uma tentativa do governo de unificar o processo de reestruturação. Ele encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados e não tem previsão para sua apreciação.

Lima (2004), ao analisar as iniciativas do Governo Lula no campo da educação superior, indica que este governo caminha a passos largos na busca da consolidação das iniciativas lançadas pelo governo anterior. A autora nos chama a atenção para o debate em torno da retomada do conceito de 'público não-estatal' disfarçado nas propostas de celebração de contratos de gestão. No campo da diferenciação institucional, aponta para o fortalecimento da iniciativa privada por intermédio do Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído pela Lei nº. 11.096/04. A autora alerta, ainda, para as propostas já aprovadas que caminham para a consolidação do processo de operacionalização da universidade pública brasileira, como é o caso da Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº. 10.973/04) e do decreto que regulamenta a relação entre as fundações privadas e as IFES (Decreto nº. 5.205/04).

Cabe registrar que, em alguns casos, notam-se algumas diferenças de concepções e visões acerca do papel da universidade entre o governo FHC e o governo Lula, porém, a linha

demarcatória dessas diferenças é tênue e muitas vezes elas não chegam a constituir uma mudança efetiva.

Um exemplo é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto 6.096/07. O programa estabelece o “melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” como meio para atingir o objetivo de “criar condições para a ampliação do acesso à educação superior, no nível de graduação” (BRASIL, 2007).

O decreto entra em franca contradição com as demandas da educação superior. Ao objetivar “o melhor aproveitamento” das estruturas das IFES, logra elevar o número de alunos por professores, segundo o ponto de vista de que os atuais 13 para 1 são um privilégio, propondo então uma elevação de 18 para 1 (BRASIL, 2007).

Nessa ótica, o governo não leva em conta que esses números desconsideram a atividade acadêmica e docente relacionada com a pesquisa e a extensão universitárias. Na realidade, o Reuni pressiona as IFES a avançarem na perspectiva da constituição das universidades de ensino, operacionais, pautadas pelas demandas mercadológicas impostas pelo processo de reestruturação capitalista sob os pressupostos da eficiência e eficácia.

Outro ponto central do Reuni é a revisão da atual estrutura acadêmica das universidades propondo a criação de “bacharelados interdisciplinares” considerados como cursos de formação geral em quatro grandes áreas (Artes, Humanidades, Ciências e Tecnologia). Segundo esta proposta, o bacharelado interdisciplinar poderia ser realizado em dois ou três anos, proporcionando um diploma.

Outro ponto do Reuni que merece atenção é a discussão sobre ciclos básicos, uma questão complexa que vem merecendo debates no meio acadêmico. De fato, a proposta contida no decreto traz sérios problemas. Além do demérito de vender para os estudantes a ilusão de um diploma genérico que nada valerá no mercado de trabalho, a proposta inevitavelmente instalará uma acirrada competição entre os estudantes, que disputarão vagas nos cursos de graduação subsequentes ao ciclo básico.

Além disso, segundo o Reuni, as IFES terão a liberação dos “recursos adicionais” condicionada ao cumprimento das etapas previstas nos “Planos de Reestruturação” por elas apresentados – ou seja, competirão pelos escassos recursos. Restará ainda aberta a

possibilidade de esses recursos serem cortados devido ao não cumprimento de metas do plano. Isso lembra os contratos de gestão propostos no seio da reforma gerencial de Pereira (1995).

A avaliação, mais uma vez, ganha centralidade neste processo, porém sob uma concepção diferente em relação à do governo anterior. Ao constituir uma comissão formada por docentes e estudantes, o governo Luís Inácio Lula da Silva apontou para a construção de um sistema de avaliação mais democrático e questionador, comparado com o que vinha se desenvolvendo anteriormente.

Porém, o processo de construção do novo sistema de avaliação, sob uma concepção democrática e participativa, foi negligenciado no cerne das discussões que se travaram no Congresso Nacional em torno da promulgação da Medida Provisória 147/03, que trazia em seu conteúdo as formulações da Comissão Especial de Avaliação que propôs o novo sistema. Neste percurso, o congresso retomou a concepção de avaliação levada a cabo no governo FHC, e optou pela avaliação aferida por intermédio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes. Embora diferente na sua forma, o exame traz consigo a concepção de base do governo anterior.

Vale lembrar o que já foi enunciado no início deste capítulo, a dualidade estrutural que se conformou nas formas de administração pública do Estado brasileiro. Percebe-se que essa dualidade também se apresenta nas políticas públicas como demonstra o processo de substituição do ENC pelo Enade. Ou seja, apesar da intenção de implementar um novo modelo de política, este último não se sobrepõe totalmente ao primeiro, mantendo elementos importantes da experiência anterior.

Portanto, é possível perceber que, mesmo com a intenção de constituir um processo de avaliação democrático e participativo, a concepção de Estado neoliberal, administrado sob uma lógica gerencial que enxerga a universidade de forma operacional, apresentou-se de forma superior e, por fim, acabou determinando o que prevaleceria no processo de avaliação.

No próximo capítulo, serão discutidas de forma mais específica as políticas de avaliação da educação superior e sua relação com as políticas e concepções acerca do Estado, tentando demonstrar como elas ganham simetria em seu processo de construção, formulação, implementação e redefinição.

3. TRAJETÓRIA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PERÍODO 1980-2008

No início da década de 1980, o debate sobre a avaliação das universidades brasileiras entrou em campo, suscitando vários atores dentro e fora destas instituições a pensar de que maneira seria melhor e mais adequado avaliá-las. Naquele momento, o debate iniciou-se com intensidade e as propostas oriundas daquele processo adquiriram relevância e foram acompanhadas de valores e princípios relacionados com concepções diversas de mundo e sociedade. Segundo Dias Sobrinho (2003, p.27),

[...] o campo da avaliação, ao crescer em complexidade e se inserir mais declaradamente no âmbito político e social, incorporou as contradições, que não são meramente epistemológicas, mas, sobretudo resultam de distintas concepções de mundo.

Desde então, até os dias atuais, a avaliação institucional tornou-se objeto de intensos debates na comunidade acadêmica, mas a produção em torno do tema tem apresentado, majoritariamente, forte tendência de separá-lo do contexto político. Trata-se de uma limitação, pois compreender a conjuntura política é fundamental para apreender o processo de formulação das políticas de avaliação. Segundo Almeida Junior (2004, p.23), “essa problemática a partir do referencial da Análise Política, ainda é pouco utilizada como abordagem para as pesquisas relativas à avaliação da educação superior”.

O objetivo deste capítulo consiste em iniciar uma tentativa de periodização da avaliação institucional no Brasil, tendo como referência os seguintes momentos¹⁶:

- Construção da agenda da avaliação (1983-1992)
- Formulação da política de avaliação (1993-1995)
- Implementação da política (1995-2002)

¹⁶ Esses três momentos foram apresentados por Vicente de Paula Almeida Junior, em sua tese de doutorado defendida em 2004 na Unicamp (ALMEIDA JUNIOR, 2004).

Agrega-se a esses três momentos um quarto, que chamarei de 'redefinição da política de avaliação da educação superior', compreendendo o período do governo de Luís Inácio Lula da Silva e das políticas que dele emergiram, ou seja, de 2003 a 2008.

Partirei desses momentos para responder a questão principal deste capítulo: qual o contexto político que sustentou esses períodos e de que maneira ele influenciou no processo de formulação das políticas de avaliação? Que razões explicam a centralidade da avaliação neste contexto? Como e por que avaliar a educação superior brasileira?

Estas questões coadunam-se com uma afirmação essencial feita por Dias Sobrinho, 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. (DIAS SOBRINHO, 2003, p.43)

À guisa da reflexão de Dias Sobrinho, é importante ressaltar que, de 1996 a 2003, fase de implementação da política, a avaliação externa no Brasil teve, por suas especificidades como fenômeno social, sua importância atestada pelos debates suscitados, particularmente, na comunidade acadêmica. Isso fez com que este tema se constituísse, em alguns casos, como um propulsor da contestação ao modelo de universidade que se queria atingir com a proposta de avaliação implementada.

Dessa forma, é preciso situar onde a avaliação se insere, qual seria seu campo de relações e implicações. Com isso justifica-se a busca de informações anteriores ao corte epistemológico desta pesquisa, já que ela é compreendida a partir de uma concepção sistêmica que dá forma às políticas de avaliação da educação superior. Portanto, o primeiro e o segundo períodos trouxeram partes importantes de um todo complexo e multifacetado.

Assim, os quatro momentos analisados entrelaçam-se dialeticamente, constituindo um processo rico de informações que permitiu compreender como evoluiu a avaliação da educação superior no Brasil.

3.1 A avaliação da educação superior no contexto da análise política

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

Este capítulo dialoga com a preocupação levantada por Almeida Junior (2004, p.23) de “aproximar dois campos até então tratados de modo quase separado na educação superior brasileira: Análise de Política e Avaliação da Educação Superior”. Isso porque concordamos com Dias Sobrinho (2000, p.138), quando ele diz que “todo programa de avaliação carrega em suas raízes um conjunto de teorias e valores referidos à sociedade e à educação”. Assim, 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 JUNIOR, 2004, p. 29).

Se partirmos do pressuposto de que a educação é uma política pública e, como tal, formulada para atender a determinadas demandas da sociedade, encontraremos nesse caminho contradições que são oriundas dessas relações sociais.

Os conflitos apresentam-se na educação e na escola e são ressignificados por conta das singularidades dessas instituições e dos seus atores internos e externos¹⁷. É a partir desta constatação que procurarei aproximar a periodização proposta por Almeida Junior (2004) das transformações vividas pela sociedade brasileira.

3.2 Construção da agenda da avaliação no período 1983-1992

O período de construção da agenda é definido como o momento em que os atores internos e externos da educação superior passam a assumir a avaliação como um instrumento

¹⁷ Entendemos como atores internos: docentes, técnicos-administrativos e discentes, que chamaremos de comunidade acadêmica. Como atores externos: os governos e seus órgãos.

importante para identificar os problemas por que 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?

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

A crise traduzia-se nos debates em torno da democratização da gestão das instituições, em função da falta de participação da comunidade acadêmica nos processos de formulação e decisão das políticas; do acesso à universidade – entendia-se necessária a ampliação do acesso, de forma democrática e abrangente, a todas as classes sociais; e do papel da universidade no desenvolvimento da nação e sua contribuição no apontamento das soluções dos grandes problemas sociais existentes. Assim, a educação superior brasileira, em especial a universidade pública, viveu sob uma crise que era, simultaneamente, de hegemonia, de legitimidade e institucional, como explica Santos (2004, p.8-9):

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 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 face da contradição entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições do acesso e da credenciação das competências, por um lado, e as exigências sociais e políticas da democratização da universidade e da reivindicação da igualdade de oportunidades para 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.

Em paralelo à crise por que passava a universidade brasileira na década de 1980, teve início o processo de abertura democrática e de superação do período da ditadura militar no Brasil, momento 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

influência¹⁸, gerando na sociedade civil organizada várias iniciativas de cunho democratizante nos espaços públicos e, em especial, nas instituições educacionais. Como observa Germano (1999, p.244),

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

Esse movimento emparelhou-se com a formação do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), que consistia em analisar a crise da universidade e propor instrumentos de superação, como afirma a introdução do documento, formulada pelo grupo gestor¹⁹ 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, 1983, p.14).

O Paru foi criado pelo Ministério da Educação e formalizado pelo Conselho Federal de Educação em 1983, sendo coordenado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Segundo Almeida Junior (2004, p. 85), “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”.

¹⁸ 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, apud GERMANO, 1999, p. 222).

¹⁹ O grupo gestor de pesquisa era formado, em sua maioria, por membros da comunidade universitária com o objetivo de debater e explicar as características e as condições nas quais as atividades acadêmicas têm sido desenvolvidas. (ALMEIDA JUNIOR, 2004)

A iniciativa do MEC com a criação do Paru acompanhava o movimento da nova correlação de forças da sociedade brasileira que ia se configurando com a iminência do declínio do regime militar. Neste sentido, o programa apresentou-se como um instrumento que iria diagnosticar a origem da crise das universidades e apontar caminhos para sua superação.

Porém, o documento não apresentou caminhos para a formulação de normas legais e técnicas para o processo de avaliação das universidades brasileiras. Disso decorre seu curto período de existência, tendo sido extinto em 1984, ano seguinte ao da 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 a constituição de uma comissão de notáveis para diagnosticar e propor instrumentos de superação da crise da universidade, o que é aceito pelo então presidente José Sarney. Essa ação partia dos mesmos pressupostos que deram origem ao Paru. A comissão foi denominada Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior.

Almeida Junior descreve que os pressupostos de criação do 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; descontinuidade 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 controle burocrático nas universidades públicas e pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção de professores. (ALMEIDA JUNIOR, 2004, p.85:6)

Diferentemente do Paru, o relatório do Geres (BRASIL, 1986) aponta caminhos para o início do processo de avaliação das universidades brasileiras. Na realidade, segundo Dias Sobrinho (2003), é no Geres que tem início uma proposta de exame nacional dos cursos, que dará origem ao ENC em 1995.

Ainda em sua introdução, o relatório do 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 interpares dos cursos e instituições” (BRASIL, 1986, p. 3).

Em um determinado trecho do documento, intitulado “Autonomia e Avaliação” o Geres estabelece que o processo de formulação e execução da avaliação ficaria a cargo do governo:

[...] 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 (BRASIL, 1986, p. 9).

O relatório propõe que o controle social seja feito a partir de um sistema de avaliação de desempenho no qual todos os alunos formados em determinada área do conhecimento (ou amostra deles) são submetidos a testes padronizados, que permitem aferir o quanto sabem. Para o grupo, este é, possivelmente, o melhor indicador de desempenho dos cursos (BRASIL, 1986).

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

[...] todo processo de avaliação exige um período razoável de maturação até que seus procedimentos e metodologias 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 (BRASIL, 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 o programa de reformulação do ensino superior, desencadeando amplos debates e, por conseguinte, interrompendo o programa proposto pelo Geres (ALMEIDA JUNIOR, 2004).

Este processo é marcado por um contexto político em que a avaliação surgia com o propósito de identificar os problemas e contribuir com o processo de superação da crise e por

um momento no qual a política educacional brasileira era nitidamente contrária à universidade pública. Segundo Belloni (1995, p. 88-99):

[...] 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.

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-burocrática**, na qual o objetivo é controlar, ranquear, instrumentalizar a distribuição de recursos, credenciar as instituições e prestar contas dos recursos. Na segunda, proposta pelas entidades, observa-se uma avaliação de cunho **participativo-formativo**, com os objetivos de conhecer a instituição, melhorar a sua qualidade e prestar contas à sociedade das atividades exercidas. Essa concepção é condizente com um caráter processual de avaliação, que busca avaliar o processo e não o produto.

A análise deste processo demonstra que na construção da agenda da avaliação revela-se seu caráter de fenômeno social, portanto, repleto de contradições que são oriundas dos vários atores que constituem este campo.

Com efeito, esses atores carregam consigo visões diferentes de sociedade. O trecho citado acima, da professora Isaura Belloni, nos mostra como essas visões colocam, de um lado, aqueles que buscavam dar algum fôlego ao regime, apresentando uma tendência de avaliação amparada no tecnicismo educacional emergente do período militar e, de outro, aqueles que defendiam a redemocratização do país e enxergavam na avaliação participativa um instrumento iminente de contribuição à democratização da universidade como ponto de partida para repensar essa instituição à luz do processo mais geral por qual passava a sociedade brasileira naquele momento.

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 cada um fazia 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 pelos quais passava a universidade e, concomitantemente, propor medidas de superação.

Assim é possível compreender que as preocupações com a avaliação das universidades vêm de ambos os atores, internos e externos, e têm origem na crise da universidade, avaliada sob pontos de vista diferentes, que se sustentam na visão de mundo e de universidade de cada um.

Este debate prosseguiu no interior da comunidade acadêmica e do governo até 1992, momento em que se iniciou o período de formulação da política.

3.3 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 caminha para a 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 (Paiub). Cabe indagar: como se chegou a uma proposta síntese de avaliação?

O fim do regime militar foi marcado por um amplo processo de mobilização e participação da sociedade civil no contexto da redemocratização. Daí derivaram-se a luta pelas votações diretas para a presidência da República (1985), a Constituinte de 1988 e a primeira eleição presidencial (1989), na qual todos os brasileiros iriam escolher quem governaria o país.

Marcada por grandes turbulências, a eleição de 1989 mobilizou os setores sociais e políticos brasileiros, que estavam divididos em dois grandes blocos, direita e esquerda. No segundo turno da eleição, o primeiro bloco unificou-se em torno da candidatura de Fernando Collor de Melo e o segundo, em torno da candidatura de Luís Inácio Lula da Silva. Collor de Melo foi eleito e tomou posse em 1990. Dois anos depois, após denúncias graves de corrupção, crise fiscal e confisco da poupança pública, iniciaram-se várias mobilizações que pediam o *impeachment* do presidente da República. Tais mobilizações originaram-se, principalmente, nas escolas e universidades, tendo os estudantes como polo propulsor.

O movimento pelo *impeachment* foi vitorioso e, em 1992, assumiu a presidência da República o vice Itamar Franco, que constituiu um novo governo que viria a ser mais sensível – e não tinha como ser diferente – às mobilizações e reivindicações da sociedade civil.

No âmbito educacional e, particularmente, na avaliação, é possível perceber este movimento do novo governo quando do recebimento da proposta de avaliação das universidades brasileiras formulada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais (Andifes) em 1993.

A proposta foi recebida pela Secretaria de Educação Superior do MEC, que instituiu uma Comissão Nacional de Avaliação para propor o sistema brasileiro de avaliação. Com efeito, esta comissão²⁰, diferentemente do Geres, que era um grupo de notáveis, era composta por atores internos da universidade. Sendo assim, 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 Dias Sobrinho (2003, p.114-115),

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.

²⁰ 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 JUNIOR, 2004).

O documento base da comissão resultou na proposta de institucionalização do Paiub. Este programa trazia consigo elementos importantes do contexto político brasileiro, materializados na síntese entre atores internos e externos à universidade, emergindo como uma parceria entre o governo/MEC e as universidades públicas brasileiras.

Segundo Dias Sobrinho (2002, p.86):

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.

Por se tratar 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 há participação e debate entre todos os atores envolvidos, levando em consideração as particularidades e contribuições de cada uma das universidades e tendo, no Estado, um parceiro do ponto de vista da implementação do 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 (Dias Sobrinho, 2002).

3.4 Implementação da política de avaliação no período 1995-2002

O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, no entanto, não obteve apoio do governo eleito em 1994. Na ocasião, os gestores do Ministério da Educação “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 por quê, após o processo de construção da agenda e formulação da política de avaliação, a síntese do processo foi substituída por um modelo técnico-burocrático que tinha origem na proposta do Geres e foi acompanhada pela retomada do dissenso entre os atores internos e externos da universidade.

Em meados dos anos 1990, o debate da reforma do Estado brasileiro ganhou espaço na sociedade com a vitória de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República. Essa reforma partia do diagnóstico de que a década anterior havia sido de grande crise econômica que tinha “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).

Nisto 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 Chauí (2001, p.177) 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”.

O governo FHC colocou em funcionamento uma série de medidas com a intenção de modernizar o Estado e dar a ele mais eficiência. As medidas baseavam-se na percepção de que o mercado havia ganhado mais espaço em nível mundial e transformado a competitividade internacional em condição de sobrevivência para o desenvolvimento econômico de cada país. A consequência deste processo foi a perda de autonomia do Estado, que viu reduzida a sua capacidade de formulação de políticas macroeconômicas (PEREIRA, 1997).

Para que o Estado voltasse a ter sua capacidade de formulação de políticas era necessária sua reconstrução, o que significava “a recuperação da poupança pública e a superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social, através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública gerencial” (PEREIRA, 1997, p.17).

A partir daí, o processo de publicização²¹ desses serviços foi promovido 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 (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” (DIAS SOBRINHO, 2000, p.145).

Com isso, nascia o novo Sistema de Avaliação da Educação Superior, sustentado prioritariamente pelo Exame Nacional de Cursos, o “Provão”, e, de forma secundária, pela Análise das Condições de Oferta (ACO) e pelo Censo da Educação Superior.

Para Afonso (2000, p. 118), 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.

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 significava adotar, na educação, um modelo avaliativo e de universidade que tivesse como referência os critérios de eficiência e a lógica do mercado. Além disso, consistia em enquadrar a educação em um modelo globalizado de desenvolvimento, oriundo de políticas formuladas fora do contexto brasileiro. Nesse processo, ganhou centralidade a intervenção dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial (BM)²², que é um grande inspirador dessas concepções.

Com efeito, Silva (2005, p. 257) nos alerta que,

²¹ Bresser Pereira (1997, p.25) afirma que, o termo “publicização” foi criado para distinguir este processo de reforma do de privatização. E para salientar que, além da propriedade privada e da propriedade estatal, existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não estatal.

²² “O Banco Mundial reflete a perspectiva neoliberal, constitui uma instituição central na despolitização e positividade da política educacional, e exerce um papel central no processo de globalização do capitalismo” (TORRES, 1995).

[...] o governo federal, entre 1990 e 2002, tornou-se sujeito ímpar no processo de ajuste e implementação de políticas sociais de corte neoliberal, na medida em que alterou a Constituição Federal de 1988, por meio de emendas e leis infraconstitucionais, além de medidas provisórias. Portanto, ao subscrever os acordos internacionais com FMI e Banco Mundial, exigiu que o governo, no plano interno, instituisse preceitos jurídicos e normativos que reconfigurassem a ordem econômica e social do país.

Segundo Almeida Junior (2004, p.108),

[...] 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.

No documento “A educação superior: lições da experiência” (BANCO MUNDIAL, 1995) o BM faz duras críticas às universidades dos países em desenvolvimento a partir do viés da eficiência e aponta para que os governos destes países reduzam o investimento na educação superior e passem a aplicar mais recursos na educação básica. Para o banco, as universidades eram ineficientes e dispendiosas e não estariam promovendo a equidade social (DIAS SOBRINHO, 2001).

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

Neste documento, o BM ainda propõe dois mecanismos de avaliação: aplicação de exames nacionais (de ingresso ou de medição de qualidade) e avaliação do corpo docente. (ALMEIDA JUNIOR, 2004)

Percebe-se que o processo de implementação da política de avaliação sofreu 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, neste 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 LDB, o Decreto 2.026, de 10 de outubro, estabeleceu os procedimentos de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, instituindo o Exame Nacional de Cursos. Neste contexto, “[...] 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).

O ENC objetivava identificar e expor a avaliação das instituições de ensino superior através de um teste aplicado aos estudantes concluintes da graduação. Com isso, o MEC acreditava que era possível saber quais eram os cursos e instituições que não estavam funcionando bem, cruzando o resultado das diversas instituições e cursos avaliados. Esse procedimento era baseado no *ranking* das IES e de seus cursos. Em outras palavras, a orientação básica era especificar, classificar e comparar para que ações subsequentes fossem desencadeadas a partir dos resultados da avaliação (GOMES, 2003).

Porém, “os resultados do 'Provão' não refletiram a qualidade do ensino, eles apenas indicaram se, na média, um determinado curso tinha estudantes mais ou menos preparados que outros, no mesmo campo de conhecimento” (VERHINE e DANTAS, 2005, p.6-7).

Para Dias Sobrinho (2000, p.17), “mercado e governos parecem não necessitarem de avaliações que lancem perguntas e produzam respostas complexas. Basta-lhes que mostrem comparações”. 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 coadunava-se com as políticas defendidas pelo Banco Mundial, além disso, seus pressupostos ganhavam materialidade na ofensiva a favor da criação do público não-estatal em detrimento das instituições públicas, em especial, das universidades.

Desta forma, ganharam simetria as políticas do BM e do governo federal que iam de encontro às formulações da comunidade acadêmica das universidades. Este processo gerou conflitos e o modelo de avaliação implementado não teve legitimidade no interior das universidades brasileiras, principalmente das públicas.

Porém, no âmbito da sociedade e, principalmente, do mercado, este modelo de avaliação e a cultura do Estado Avaliador ganharam legitimidade através da exaltação do modelo privado em detrimento do público. Essa cultura engendrou-se na sociedade brasileira a partir da propagação da ideia 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 a 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 caminhou para a constituição de quase-mercados²³ na educação superior, tendo como pressuposto a educação como quase-mercadoria e os estudantes como clientes.

Este modelo de avaliação, ao centrar-se em critérios de eficiência, deixa de lado o sentido das universidades, pois:

[...] a avaliação para fins de ranking cria ilhas de excelência e oceanos de carências, pois os recursos passam a ser compatíveis com as classificações baseadas em critérios homogêneos e não levam em conta a história, as condições e nem as missões específicas e concretas (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 64).

A avaliação da educação superior neste período foi se constituindo como um instrumento legitimador de uma política de expansão das IES. Entre 1994 e 2004 (dois governos de FHC), observou-se um crescimento acelerado de instituições. Em 1994, havia um total de 851. Destas, 218 eram públicas (25,6%) e 633 pertenciam ao segmento privado (74,4%). Em 2004, este número passou para 2.013, sendo 224 instituições de natureza pública e 1.789 vinculadas à rede privada. Em termos percentuais, a esfera pública respondia no período por 11,1% e a esfera privada por 88,9% das IES no Brasil²⁴.

²³ Segundo Afonso (2000), quase-mercados são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São “quase” porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes. Esta combinação específica de regulação do Estado e de elementos de mercado no domínio público que, na nossa perspectiva, explica que os governos da nova direita tenham aumentado consideravelmente o controle sobre as escolas (nomeadamente pela introdução de currículos e exames nacionais) e, simultaneamente, tenham promovido a criação de mecanismos como a publicização dos resultados escolares, abrindo espaço para a realização de pressões competitivas no sistema educativo.

²⁴ José Vieira de Sousa 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” (SOUSA, 2006).

Com base nesses dados, é possível afirmar que a política de avaliação da educação superior naquele período atendeu à expansão das IES no Brasil, particularmente, a da iniciativa privada. Isso porque, ao autorizar um processo acelerado de expansão, o governo precisava de um instrumento que demonstrasse à sociedade quais eram as melhores e as piores instituições que emergiam deste processo.

Referenciado na ideia de que os padrões de mercado são superiores ao do setor público e na busca por fazer com que as universidades públicas fossem se transformando em organizações não-estatais, portanto, diversificando seu financiamento e retirando a prerrogativa do Estado de financiá-las, o governo FHC, através do ministro Paulo Renato, impôs um sistema de avaliação construído nos gabinetes ministeriais, com o objetivo de reduzir os investimentos na universidade pública e legitimar, perante a sociedade e o mercado, as novas e inúmeras instituições particulares.

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

3.5 Redefinição da política de avaliação no período 2003-2008

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 à 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).

Após a vitória de Luís Inácio Lula da Silva, foi nomeada a nova equipe do MEC, que teve à sua frente o senador Cristóvam Buarque. Em 2003, o ministério já apresentava resistência ao “Provão”, mas aplicou-o mesmo assim. Os argumentos críticos do MEC com relação ao exame vieram logo depois, quando da elaboração do resumo técnico dos resultados do ENC, em 2003, pela Diretoria Estatística do Inep, e consistiam em: a) o elevado custo de aplicação do exame; b) embora o aumento de cursos avaliados tenha sido gradual ano a ano, não atingia sequer metade dos cursos existentes; c) a confusão entre áreas de conhecimento e habilitações e, d) o significado dos conceitos atribuídos (A, B, C, D e E). (BRASIL, MEC/INEP, 2003).

Em paralelo à operacionalização do ENC 2003, o MEC instalou a Comissão Especial de Avaliação, 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 (BRASIL, CEA, 2003).

Na 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 ideias; c) valorização das IES como instituições estratégicas para o desenvolvimento nacional; d) afirmação da responsabilidade do Estado com a qualidade da Educação Superior, tendo as universidades públicas como referência; e) recredenciamento periódico de todas as IES; e f) valorização da missão pública das IES. (BRASIL, MEC/INEP/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” (BRASIL, MEC/INEP/CEA, 2003, p.19). E conclui que o enfoque que precisava 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 (BRASIL, MEC/INEP/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 (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”.

Dias Sobrinho (2000), presidente da CEA em 2003, definiu as principais características e condições para a realização de uma avaliação emancipatória a partir dos seguintes aspectos:

- c) *Global*: combinando procedimentos quantitativos e qualitativos, buscando compreender a instituição em sua totalidade multidimensionada e a integração de suas diversas faces e atores. Que avalie o específico, mas sem deixar de lado o conjunto, entendendo este como elemento central;
- d) *Integradora*: a educação e a avaliação precisam ser interpretadas a partir do contexto no qual se inserem, ou seja, é necessário compreender as “causas, consequências, contextos e processos” destes fenômenos;
- e) *Participativa e negociada*: a avaliação é parte de um processo que gera contradições. Ela atua sob um campo onde, em que pese a tentativa de se instaurar um visão única de educação e sociedade, existem visões diferenciadas, portanto, faz-se necessária uma avaliação participativa, na qual “os indivíduos não participam isoladamente, mas sim constituídos como sujeitos em processos intersubjetivos”. Com isso, busca-se o compromisso e o esforço coletivo dos atores da avaliação com o intuito da participação ativa em prol da transformação e desenvolvimento da instituição em busca da qualidade.

- f) *Operatória e estruturante*: a avaliação é orientada pela busca do conhecimento, da interpretação e da tomada de decisões. Porém, ela não é estática nem linear e seus resultados não se originam somente dos processos finais, eles podem aparecer durante o processo, assim como sua metodologia pode pedir mudanças em seu decorrer. Por isso: “[...] muitas vezes os mais importantes resultados dessa avaliação não estão obrigatoriamente nos seus relatórios finais, nem são muito facilmente percebidos e descritíveis, e sim podem estar nos efeitos de caráter educativo e político que o próprio processo engendra, notadamente no fortalecimento da consciência pedagógica e de envolvimento institucional” (DIAS SOBRINHO, 2000, p.195)
- g) *Contextualizada*: os produtos e resultados da avaliação não são um fim em si mesmos, pelo contrário, precisam ser interpretados levando em conta o contexto no qual eles se inserem. A avaliação e seus resultados não subtraem a história e os condicionantes que a cercam.
- h) *Formativa*: na avaliação, um dos objetivos centrais deve ser seu caráter formativo. “A missão fundamental da educação é ajudar cada indivíduo a desenvolver o seu potencial e a tornar-se um ser humano completo, e não um instrumento para economia” (ERT, apud DIAS SOBRINHO, 2001). Portanto, a avaliação consiste em identificar se a instituição oferece essa formação e se ela necessita de ajustes em seu cotidiano para propiciá-la.
- i) *Permanente*: combinando três períodos: autoavaliação, realizada pela própria comunidade acadêmica; avaliação-externa, realizada por pares da comunidade; reavaliação, um novo processo interno no qual, subsidiada pelos processos anteriores, a avaliação é retomada sob novos patamares. Desta forma, ela precisa ser permanente, fazer parte do cotidiano da instituição e estar atenta para se adequar aos novos desafios que vão aparecendo no decorrer do processo.
- j) *Legítima*: a avaliação precisa ser uma decisão da instituição, não pode ser feita de cima para baixo, precisa ser construída pela/com/para a

universidade. Os agentes da avaliação são atores que se credenciam através das suas visões e concepções de universidade, sociedade e avaliação. “A confiabilidade técnica e científica se submete aqui ao critério da 'verdade social', ou seja, ao controle ético da comunidade” (DIAS SOBRINHO, 2000, p.197). Ela é legítima, pois, antes de tudo, se constitui como um debate crítico acerca dos rumos da instituição.

- k) *Voluntária*: a avaliação, sendo uma decisão da própria instituição que vai ao encontro do seu desenvolvimento e do fortalecimento de sua autonomia acadêmica, “significa que ela (a instituição) sente necessidade de dar-se a conhecer e abrir-se às críticas da comunidade acadêmica e científica e da sociedade” (DIAS SOBRINHO, 2000, p.197). Logo, ela não busca a punição nem a premiação, muito menos a hierarquização. Seus resultados auxiliam na busca de soluções calcadas na ética social e na cooperação com outras instituições.
- l) *Adaptada a cada instituição*: existem alguns princípios universais que constituem esse formato de avaliação como, por exemplo, a democracia. Porém, cada instituição é única em seus compromissos e missão social, logo, a avaliação precisa levar em consideração as particularidades de cada uma. A avaliação não pode ser única, linear, de uma mesma forma para todas as instituições. “A referência principal da avaliação é a missão de cada instituição e as maneiras de ela cumprir os seus compromissos sociais” (DIAS SOBRINHO, 2000, p.198).

Foi a partir dessas concepções que a CEA, em março de 2004, divulgou a primeira versão do documento 'Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior.'

Após a realização de várias audiências públicas e consultas às instituições, o Sinaes foi criado pela Lei 10.186, de 14 de abril de 2004, sendo constituído por três momentos que se articulam: a) a avaliação das instituições – autoavaliação; b) a avaliação dos cursos de

graduação; c) a avaliação do desempenho dos estudantes – o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes.

Discutiu-se neste capítulo a trajetória da avaliação da educação superior no Brasil. O próximo passo será analisar o conjunto de informações adquiridas através da aplicação de roteiros semiestruturados a diversos atores da comunidade acadêmica que vivenciaram a experiência de coordenar, discutir e participar do Enade. Porém, antes é necessário desvelar o contexto deste exame no interior do Sinaes.

Desta maneira, será imprescindível que nesta discussão sejam utilizadas referências aos dois outros instrumentos de avaliação que compõem a tríade do processo de avaliação contida no Sinaes, quais sejam, a avaliação das instituições e a avaliação dos cursos. Fazê-lo de forma diferente seria ocultar procedimentos que pretendem dialogar com o objeto desta pesquisa.

4 AS REPERCUSSÕES DO EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES NA UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA: O CASO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Neste capítulo, tratarei da percepção dos entrevistados com relação às repercussões do Enade na gestão (planejamento e currículo) dos cursos. Para tanto, foram aplicados roteiros de entrevistas semiestruturadas de acordo com o entrevistado e o lugar que ele ocupa no processo de avaliação da educação superior, em particular no Enade.

Porém, antes será apresentada uma discussão sobre o Enade, objeto desta pesquisa, no contexto do sistema em que ele está inserido. Isso porque, no processo de análise, com base na pesquisa bibliográfica, na análise documental e, de forma não menos importante, no referencial teórico que conduz o trabalho, o exame é parte de uma lógica que precisa ser desvelada em sua totalidade.

4.1 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: um sistema em construção e em permanente avaliação

A escolha do subtítulo deve-se à compreensão que tenho em relação ao Sinaes, levando em consideração a literatura referente ao tema. O Sinaes é um sistema em construção e em permanente avaliação porque, além de fazer parte do período recente de formulação das políticas públicas para a educação superior, em sua concepção e implementação o Sinaes permite ao conjunto dos atores envolvidos nos processos de avaliação seu redimensionamento através das experiências construídas ao longo do histórico das instituições.

Agrega-se a esse elemento a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, que tem por objetivo “estabelecer diretrizes, critérios e estratégias para o processo de avaliação, em conformidade com suas atribuições legais de coordenação e supervisão do processo de avaliação da educação superior” (BRASIL, MEC/INEP/CONAES, 2004).

A opção pela participação da comunidade acadêmica no processo de avaliação teve origem na Comissão Especial de Avaliação, espaço onde diversos atores construíram coletivamente as bases para a proposta do sistema. A participação perpassa todos os três processos de avaliação que compõem o sistema e, de forma geral, é apresentada nos documentos e normas que fazem parte do arcabouço legal do sistema, como por exemplo, no trecho abaixo:

O novo sistema de avaliação, SINAES, abrange todas as instituições de educação superior em processo permanente: sua finalidade é construtiva e formativa. Amplia o campo da avaliação quanto à temática, ao universo institucional, aos agentes e aos objetivos. Por ser permanente e envolver toda a comunidade, cria e desenvolve a cultura de avaliação nas IES e no sistema de educação superior. **Os agentes da comunidade acadêmica de educação superior, ao participarem do processo como sujeitos da avaliação, passam a ficar comprometidos com as transformações e mudanças no patamar de qualidade** (BRASIL, MEC/INEP/CONAES, 2004, p.2, grifos nossos).

Esta visão também coaduna com o conceito de construção da qualidade educacional. Para o Sinaes, o conceito de qualidade não é imposto, ele é um processo de construção coletiva, por isso a ideia de um sistema global e participativo no qual os atores envolvidos incorporam-se voluntariamente e constroem perspectivas a partir da sua experiência na instituição.

Em decorrência desta concepção, o Sinaes tem como base alguns princípios que pretendem identificar pontos que constituem um processo de construção da qualidade da educação superior e o compromisso desta “com a construção de uma sociedade mais justa e solidária e, portanto, mais democrática e menos excludente” (BRASIL, MEC/INEP/CONAES, 2004, p.6). Esses princípios são:

- a responsabilidade social com a qualidade da educação superior;
 - o reconhecimento da diversidade do sistema;
 - o respeito à identidade, à missão e à história das instituições;
 - a globalidade institucional, pela utilização de um conjunto significativo de indicadores, considerados em sua relação orgânica; e
 - a continuidade do processo avaliativo como instrumento de política educacional para cada instituição e o sistema de educação superior em seu conjunto.
- (BRASIL, MEC/INEP/CONAES, 2004, p. 6)

Por sua vez, a Lei nº10.861/2004, em seu artigo 3º, estabeleceu procedimentos centrais para o processo de avaliação institucional, resguardando a unidade do processo avaliativo em âmbito nacional, e garantindo as especificidades de cada instituição. Os procedimentos podem ser assim relatados: a) a missão e o plano de desenvolvimento institucional; b) a política para o ensino, a pesquisa e a extensão; c) a responsabilidade social da instituição; d) a comunicação com a sociedade; e) a política de pessoal; f) a organização e gestão da instituição; g) a infraestrutura física; h) o planejamento e a avaliação; i) as políticas de assistência estudantil; j) a sustentabilidade financeira; e l) outras dimensões.

O conjunto desses princípios mostra a intenção de construir parâmetros para a análise da qualidade das Instituições de Educação Superior, qualidade que está ancorada num processo global de avaliação, portanto, caminhando de encontro a processos anteriores, como é o caso do ENC, que acabava por estimular a busca por uma qualidade formal em detrimento de uma qualidade real:

A expressão qualidade real, aqui empregada, procura explicitar que a qualidade não pode estar relacionada apenas pelos seus aspectos extrínsecos, relativos ao contexto político e cultural, mas deve considerar, também, os aspectos intrínsecos, relacionados com os objetivos e a ação pedagógica de cada instituição (SANDER, apud SOUSA; REAL, 2009, p.484).

Portanto, ao se estabelecer um processo amplo e participativo nos instrumentos do sistema, espera-se a conformação de uma nova cultura avaliativa onde os envolvidos são parte ativa e constituem-se como os principais atores da avaliação.

Com a intenção de desvelar o sistema, entendendo que este processo é necessário para discutirmos o objeto de pesquisa no contexto em que ele está inserido, passo a discutir os três instrumentos que compõem a dinâmica do Sinaes.

4.1.1 A avaliação das instituições

Pode-se dizer que a avaliação das instituições é o processo basilar do Sinaes, isso porque ela se constitui como o principal elemento orientador das políticas avaliativas e regulatórias. No entanto, há de se diferenciar avaliação e regulação. Segundo a Conaes:

Esta (a regulação) compreende o processo documental e a verificação in loco, por especialistas selecionados, das condições acadêmicas existentes com vistas ao credenciamento de IES, à autorização e reconhecimento de cursos. Deste modo, o Poder Público garante, à sociedade, a qualidade de uma instituição ou curso. A avaliação institucional, diferentemente, é um processo desenvolvido por membros internos e externos de uma dada comunidade acadêmica, visando promover a qualidade acadêmica das instituições em todos os seus níveis, nos termos da sua missão própria. (BRASIL, MEC/INEP/CONAES, 2004, p.4).

Neste sentido, segundo o Sinaes, a avaliação e a regulação, embora sejam processos distintos, ganham consonância no processo regulatório, no qual existem três momentos:

a) o da regulação, enquanto atributo próprio do Poder Público, que precede ao processo de avaliação nas etapas iniciais da autorização e do credenciamento dos cursos; b) o do processo de avaliação que se realiza autonomamente pela instituição, de forma integrada e segundo suas diferentes modalidades; e c) o da regulação novamente, uma vez concluída a avaliação (após emissão de pareceres da CONAES), quando são aplicados os efeitos regulatórios – previstos em lei – decorrentes da avaliação. (BRASIL, MEC/INEP/CONAES, 2004, p.5).

Por sua vez, a avaliação das instituições é composta por dois momentos: a autoavaliação, realizada por comissões próprias de avaliação; e a avaliação externa, conduzida por comissões externas do Inep, que seguem as diretrizes da Conaes.

No processo de autoavaliação, que busca analisar de forma global a instituição, espera-se uma dupla perspectiva. A primeira refere-se “ao conjunto de dimensões, estruturas, relações, atividades, funções e finalidades das IES, centrado em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão segundo os diferentes perfis e missões institucionais” (BRASIL, MEC/INEP/CONAES, 2004, p. 10-11); a segunda trata dos “sujeitos da avaliação que são os conjuntos de professores, estudantes, técnicos-administrativos e membros da comunidade externa, especialmente convidados designados”. (BRASIL, MEC/INEP/CONAES, 2004, p.11).

Já o processo de avaliação externa, que deve ser combinado e complementar ao de autoavaliação, é desencadeado para auxiliar o processo global de avaliação da instituição. Segundo a Conaes, “o exame 'de fora para dentro' pode corrigir eventuais erros de percepção produzidos pelos agentes internos, muitas vezes acostumados, acriticamente, às rotinas e, mesmo, aos interesses corporativos” (BRASIL, MEC/INEP/CONAES, 2004, p.12).

A avaliação externa conta com duas etapas. A primeira consiste na visita dos avaliadores à instituição. Após consulta ao relatório de autoavaliação, eles averiguam as atividades desenvolvidas nas IES, mantêm contato com a comunidade acadêmica e, além disso, têm acesso ao conjunto de documentos políticos e administrativos da instituição. A segunda etapa conta com a produção de um relatório sobre a visita e também sobre os demais processos avaliativos, como o Enade e a avaliação dos cursos, além de utilizar dados que constam do censo da educação superior, dos cadastros e relatórios da Capes.

Após estes processos, encaminha-se um relatório à Conaes, que dá seu parecer. Caso o parecer da instituição seja considerado insatisfatório, a mesma celebrará um protocolo de compromissos com o MEC, visando a sanar suas deficiências.

Em 2008, o MEC, através da portaria normativa nº12, de 05 de setembro, instituiu o Índice Geral de Cursos. Segundo o artigo 1º da portaria, o índice “consolida informações relativas aos cursos superiores constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis no INEP e na CAPES” (BRASIL, PORTARIA NORMATIVA Nº 12, 2008).

O IGC constitui-se como uma média ponderada entre os conceitos dos cursos de graduação e pós-graduação. Para a graduação, os dados são retirados do CPC, já para a pós-graduação, eles são retirados dos conceitos fixados pela Capes. A intenção do IGC é contribuir como referencial orientador das comissões de avaliação institucional (BRASIL, PORTARIA NORMATIVA Nº 12, 2008).

4.1.2 A avaliação dos cursos

A avaliação dos cursos de graduação compõe mais um dos instrumentos do Sinaes e tem por objetivo expressar:

“o compromisso com uma política de Estado da Educação Superior, de caráter sistêmico, integrando os espaços, os momentos e os diferentes instrumentos de avaliação e de informação em torno de uma concepção global, que se traduz na articulação dos resultados obtidos pela Instituição, a inserção do curso neste contexto e o desempenho dos graduandos” (HADDAD, 2006, p.1).

O instrumento de avaliação dos cursos de graduação é único e fica sob a responsabilidade do Inep. Através de uma comissão de avaliadores externos, investigam-se três grandes itens – que se destringem em outros 17 subitens –, constituindo um conjunto de indicadores que buscam analisar o padrão de qualidade dos cursos. Segue o quadro que mostra os itens avaliados e os pesos de cada um no processo de avaliação:

Quadro 1: Instrumento para processo de avaliação dos cursos de graduação

| Categorias de Avaliação | Pesos |
|---|--------------|
| 1. Organização didático-pedagógica | 40 |
| 2. Corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo | 35 |
| 3. Instalações físicas | 25 |
| Total | 100 |
| Categorias, Grupos de Indicadores e Indicadores | |
| <i>1. Organização didático-pedagógica</i> | |
| 1.1. Administração acadêmica: coordenação de curso | |
| 1.2. Administração acadêmica: colegiado de curso | |
| 1.3. Projeto Pedagógico do Curso - PPC: concepção do curso | |
| 1.4. Projeto Pedagógico do Curso - PPC: currículo | |
| 1.5. Projeto Pedagógico do Curso - PPC: avaliação | |
| 1.6. Atividades acadêmicas articuladas à formação: prática profissional e/ou estágio | |
| 1.7. Atividades acadêmicas articuladas à formação: trabalho de conclusão de curso - TCC | |
| 1.8. Atividades acadêmicas articuladas à formação: atividades complementares | |
| 1.9. Enade | |
| <i>2. Corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo</i> | |
| 2.1. Corpo docente: perfil docente | |
| 2.2. Corpo docente: atuação nas atividades acadêmicas | |
| 2.3. Corpo discente: atenção aos discentes | |
| 2.4. Corpo técnico-administrativo: atuação no âmbito do curso | |
| <i>3. Instalações físicas</i> | |
| | Pesos |
| 3.1. Biblioteca: adequação do acervo à proposta do curso | 50 |
| 3.2. Instalações especiais e laboratórios específicos: cenários, ambientes e laboratórios para a formação geral e básica | 10 |
| 3.3. Instalações especiais e laboratórios específicos: cenários, ambientes e laboratórios para a formação profissionalizante e específica | 20 |
| 3.4. Instalações especiais e laboratórios específicos: cenários, ambientes e laboratórios para a prática profissional e prestação de serviços à comunidade | 20 |
| Forças/Potencialidades | |
| Fragilidades/Pontos que requerem melhoria | |
| Recomendações | |
| Parecer Analítico Final da Comissão de Avaliação Externa da IES | |
| Avaliação do Instrumento pela Comissão | |
| Avaliação do Instrumento e da Comissão de Avaliação pela IES | |

Fonte: MEC/Inep, 2006.

Do quadro 1 é possível inferir que estas dimensões representam uma gama de aspectos que, se bem avaliados, podem contribuir para a qualidade dos cursos de graduação. Vale registrar o peso que é dado ao acervo bibliográfico das instituições no item instalações físicas.

Tal peso demonstra a concepção de que uma biblioteca bem estruturada é condição importante para um curso de boa qualidade.

Além deste aspecto, merece destaque a dimensão de articulação do Projeto Pedagógico do Curso (PPC) com o Projeto Pedagógico Institucional (PPI), o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o currículo.

Segundo o MEC/Inep, aos avaliadores é necessária a compreensão:

“[...] da importância do PPI, PDI, PPC e Currículo como documentos nos quais as IES explicitam seu posicionamento a respeito de sociedade, de educação e de ser humano e asseguram o cumprimento de suas políticas e ações. Os projetos, o plano e o currículo, muito mais que documentos técnicos-burocráticos, consistem em instrumentos de ação política e pedagógica, cujo objetivo é promover uma formação com qualidade” (BRASIL, MEC/INEP, 2004, p.6).

Mais uma vez, é possível perceber que a concepção do governo em torno da avaliação se apresenta de forma sistêmica. Além de combinar três processos diferenciados de avaliação, cada um deles abrange uma gama de indicadores que dão sustentação a um processo global de avaliação.

Outro aspecto interessante no processo de avaliação dos cursos refere-se à missão da instituição e à relação que os cursos estabelecem com tal percurso. Isso porque, para o MEC, é necessário avaliar o grau de compromisso dos planos e projetos com o desenvolvimento nacional e regional, principalmente do local onde a instituição está inserida, demonstrando que a função social da universidade consiste, em última instância, em contribuir para um projeto de nação.

Como apontado no primeiro capítulo desta dissertação, a leitura e compreensão dos instrumentos de avaliação que compõem o Sinaes apresentam uma determinada visão de mundo e sociedade que está ligada a uma concepção de educação que, por sua vez, tem repercussões diretas nas políticas públicas de avaliação da educação superior.

Ao avaliar diversas dimensões de forma participativa, permanente e global, levando em consideração o papel que as instituições cumprem não só na formação dos seus estudantes e no suporte aos docentes e técnicos-administrativos, mas também na contribuição que as IES dão ao desenvolvimentos de sua região e do país, o sistema pretende enraizar uma cultura

avaliativa referenciada na construção de um padrão de qualidade que dialoga com a realidade interna de cada instituição e que possa atender às demandas oriundas da sociedade.

Porém, como um sistema em construção e em permanente avaliação, ao longo do seu curto período de existência, ele não esteve imune às contradições que existem no contexto em que está inserido. O MEC/Inep tem lançado conceitos e índices que tentam dar maior agilidade ao processo de avaliação. No caso da avaliação dos cursos, em 2008, o MEC, através da Portaria Normativa nº4, de 05 de agosto, instituiu o Conceito Preliminar de Cursos, cujo objetivo é auxiliar no processo de avaliação *in loco* dos cursos, em especial para os processos de renovação e credenciamento (BRASIL, PORTARIA NORMATIVA Nº 4, 2008).

Segundo a portaria, o CPC apresenta notas que variam de 1 a 5. A equação que compõe o conceito leva em consideração três indicadores, a saber: o Enade, o IDD e os Insumos, que correspondem a 40%, 30% e 30%, respectivamente. Registre-se que o IDD é uma média de desempenho entre o observado e o esperado entre estudantes de diferentes instituições por cada curso de graduação. Sua média também é extraída dos resultados do Enade. Por sua vez, parte dos indicadores dos insumos é extraída dos questionários que são aplicados aos estudantes selecionados para fazerem a prova do Enade. Logo, é possível inferir que o Enade ocupa mais de 70% da composição do Conceito Preliminar de Curso.

Ainda segundo a portaria, os cursos que tiverem nota igual ou superior a 3 ficam dispensados da avaliação *in loco* e autorizados a fazer o pedido de renovação de reconhecimento que, nos casos dos cursos com conceito 5 se dá de forma automática. Já nos cursos que tiveram conceitos 3 e 4, a avaliação *in loco* é opcional, podendo seu resultado confirmar, aumentar ou diminuir a nota do CPC. Se a instituição não optar pela avaliação *in loco* em um prazo de 60 dias, o processo será encaminhado para renovação. No caso dos cursos com conceito insatisfatório, ou seja, que tiraram notas abaixo de 3, a avaliação *in loco* continua sendo obrigatória. Neste caso, as instituições deverão assinar um protocolo de compromissos com o objetivo de sanar as debilidades apontadas em um prazo não superior a um ano.

A discussão em torno da composição do CPC revela contradições em relação ao sistema. Apesar de o Enade contar com uma forma de avaliação que leva em conta o valor

agregado que a instituição trouxe ao aluno, por intermédio de provas aplicadas a ingressantes e concluintes, o CPC, ao ter em sua composição mais de 70% de dados extraídos do exame e ao dispensar a avaliação *in loco* dos cursos que atenderem aos resultados considerados satisfatórios, retoma a ideia contida nas críticas feitas ao ENC que poderiam ser resumidas na ênfase dada à avaliação de desempenho do estudante em detrimento de outras áreas consideradas de grande relevância para um processo de avaliação global.

O próximo item discutirá o Enade, o terceiro instrumento de avaliação do Sinaes.

4.1.3 A avaliação do desempenho dos estudantes

Enade – desvelando a dualidade estrutural do sistema

Tomamos como referência o conceito de dualidade estrutural formulado por Fernandes (1976) para avaliar o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes. Ao formular o conceito de dualidade estrutural, este autor avaliava a passagem do Estado colonial para a construção da sociedade nacional. Ele argumentava que a conformação de um novo modelo de Estado constitui-se trazendo consigo elementos de modelos anteriores.

No segundo capítulo desta dissertação, aprofundou-se o debate em torno deste conceito para justificar que as passagens do Estado patrimonial para o burocrático e, em seguida, para o modelo gerencial, atestam o conceito levantado por Fernandes (1976), para quem os modelos e concepções de organização do Estado brasileiro vieram se formando como em camadas das quais elementos de modelos variados constituem a operacionalidade do Estado, suas estruturas, arcabouço legal e formulação de políticas.

Neste sentido, já se afirmou que a avaliação carrega consigo valores e concepções de mundo, sociedade e educação, logo, as contradições que emergem desta estrutura sistêmica também se apresentam no Sinaes e têm no Enade seu maior propulsor.

Também já foi destacado o conjunto de críticas dirigidas ao sistema de avaliação da educação superior do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Críticas que questionavam a relevância dada aos resultados do ENC em detrimento aos outros

instrumentos que compunham o processo de avaliação das instituições de educação superior. Também identificou-se que o Sinaes apresenta-se com o intuito de criar uma cultura de avaliação diferenciada, não focada só no desempenho dos estudantes, mas que dialogue com o conjunto de atores e especificidades da cada IES.

Porém, ao constatar que este sistema não é imune às contradições oriundas da sociedade e daqueles que dela fazem parte, percebe-se que seus instrumentos apresentam elementos contraditórios que, ao mesmo tempo, endereçam críticas ao modelo anterior, mas também dialogam com ele.

Já foi discutido, na caracterização do objeto, o processo através do qual é aplicado o Enade. Nesta passagem da pesquisa, interessa debater quatro elementos que dialogam com o ENC e constituem a base para a premissa de que o exame atual acaba por expor a dualidade estrutural do Sinaes. São eles: a) a obrigatoriedade; b) a punição e a premiação; c) o peso relativo; e d) a estrutura nacionalizada da prova.

Obrigatoriedade

Segundo o parágrafo 5º do artigo 5º da Lei 10.861/2004, o Enade é obrigatório aos estudantes selecionados e sua participação ou dispensa será registrada no seu histórico escolar. O parágrafo citado diz o seguinte:

§5º O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento (BRASIL, Lei nº 10.186, 2004).

A obrigatoriedade do processo de avaliação do desempenho dos estudantes foi uma das críticas levantadas, principalmente, pela União Nacional dos Estudantes, que compreende o processo de avaliação de uma forma participativa e integrada. Em 2008, a UNE passou a defender o boicote ao Enade por conta desta questão e pelo peso que o exame assumiu na avaliação dos cursos após a instituição do CPC.

Além disso, a obrigatoriedade era uma das grandes críticas direcionadas ao ENC. Ela revela que a concepção em torno da avaliação discente se contradiz com os princípios gerais do Sinaes que coadunam com a ideia de que, para se consolidar uma cultura avaliativa nas instituições, envolvendo o conjunto da comunidade, é preciso contar com a disposição e compromisso dos atores de forma voluntária.

A punição e a premiação

O item anterior já demonstra como a punição se efetiva àqueles que não comparecerem à prova do Enade, ou seja, não terão condições de retirar seu diploma já que o exame é componente curricular obrigatório.

Já o parágrafo 10 do artigo 5º da Lei supracitada diz que:

§ 10º Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento (BRASIL, Lei nº 10.186, 2004).

O excerto mostra que existe intenção de estimular os estudantes que farão a prova a se preparem para que possam disputar melhores colocações no exame e, assim, serem premiados pelo Ministério da Educação.

Faz-se necessário analisar em que medida ações como essa contribuem para a avaliação da qualidade dos cursos e em que patamar pode-se considerar uma avaliação que estimula a competição entre pares em detrimento do levantamento de dados qualitativos e quantitativos que busquem auxiliar na compreensão dos méritos e debilidades das instituições e seus cursos.

Como nos alerta Sousa e Real (2009, p.484),

Ao que parece, no entanto, assiste-se a uma inversão, qual seja, a avaliação vem ganhando mais visibilidade do que o debate e delineamento da própria política de educação superior. Tal inversão pode explicar em parte uma das inferências oriundas da pesquisa de Real (2007), qual seja, a de que a busca das instituições pela obtenção de conceitos positivos nas avaliações que atestem a boa qualidade de seus

serviços vem proporcionando uma qualidade formal, em detrimento de uma qualidade real.

A oferta de premiação coaduna com a intenção das instituições em buscar a qualidade formal, representada por uma nota adquirida por processos que induzem a determinados resultados. Isso compromete o sistema de avaliação e a própria qualidade das IES e de seus cursos.

O peso relativo

Na discussão sobre o CPC, foi anunciado que o peso relativo do Enade na composição deste conceito ultrapassa 70% da média total deste instrumento. O CPC, ao dispensar da avaliação *in loco* cursos com conceitos iguais ou superiores a 3, faz do Enade o principal instrumento de avaliação da qualidade dos cursos de graduação. Ao fazê-lo, revela similaridades com o peso que era dado ao ENC no processo de renovação do reconhecimento dos cursos.

A estrutura nacionalizada da prova

Como no ENC, a prova do Enade é a mesma para todos os estudantes independente da região e das especificidades de cada instituição. Este elemento também tem sido criticado por parte da comunidade acadêmica. Mais adiante, no último capítulo desta dissertação, serão discutidas as repercussões deste modelo na dinâmica da universidade pública com base na análise das entrevistas realizadas.

Porém, há de se considerar que uma prova nacionalizada, em um sistema que pretende respeitar as especificidades e missão de cada instituição, não dialoga com esse princípio. Embora a prova seja formulada com base nas diretrizes curriculares nacionais para cada curso de graduação, a análise e comparação das diretrizes curriculares e das diretrizes elaboradas por comissões de cada área para a confecção da prova do Enade deixam perceber que, em alguns casos, as diretrizes formuladas para o Enade avançam para além das diretrizes

nacionais. Em outros casos, elas sequer dialogam com o conjunto de diretrizes estabelecidas para cada curso.

4.1.4 Análise dos cursos pesquisados

Seguindo a sistemática definida pelo próprio exame, em 2004 foram avaliados os cursos de Agronomia, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Serviço Social, Terapia Ocupacional e Zootecnia. Em 2007, esses cursos foram novamente avaliados.

Na UnB, nove cursos passaram pelo primeiro ciclo do exame. Foram eles: Agronomia, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia e Serviço Social.

Os estudantes desses cursos, além de responderem a um questionário socioeconômico, responderam a questões relacionadas à formação geral e aos componentes específicos dos cursos. Os resultados destes exames podem ser conferidos nos quadros 2 e 3.

Quadro 2: Resultados do Enade em 2004

| CURSO | MFG | | MCE | | MG | | Enade |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | ING | CONC | ING | CONC | ING | CONC | |
| Agronomia | 52.6 | 52.9 | 38.4 | 48.9 | 42.0 | 49.9 | 4 |
| Educação Física | 0.8 | 12.2 | 0.8 | 8.0 | 0.8 | 9.0 | 1 |
| Enfermagem | 56.6 | 50.8 | 31.6 | 39.6 | 37.9 | 42.4 | 4 |
| Farmácia | 14.4 | 21.5 | 7.8 | 16.8 | 9.4 | 18.0 | 2 |
| Medicina | 62.4 | 27.5 | 22.4 | 26.0 | 32.4 | 26.4 | 3 |
| Medicina Veterinária | 51.1 | 57.0 | 18.5 | 45.8 | 26.7 | 48.6 | 5 |
| Nutrição | 53.6 | | 40.5 | | 43.8 | | SC |
| Odontologia | 53.5 | 63.9 | 13.7 | 62.4 | 23.7 | 62.8 | 5 |
| Serviço Social | 43.5 | 49.1 | 27.6 | 46.1 | 31.5 | 46.9 | 5 |

Fonte: MEC/Inep, 2005.

Legendas:

MFG - Média da Formação Geral

MCE - Média do Componente Específico

MG - Média Geral

ING – Ingressante

CONC – Concluinte

SC – Sem Conceito²⁵

²⁵ Segundo o MEC, o curso fica sem conceito quando não há estudantes, ingressantes ou concluintes, selecionados na amostra.

Quadro 3: Resultados do Enade 2007

| CURSO | MFG | | MCE | | MG | | Enade |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | ING | CONC | ING | CONC | ING | CONC | |
| Agronomia | 61.0 | 68.2 | 46.7 | 63.7 | 50.3 | 64.8 | 5 |
| Educação Física | 46.8 | 55.1 | 51.1 | 61.8 | 50.0 | 60.1 | 4 |
| Enfermagem | 67.5 | 64.9 | 25.2 | 41.7 | 35.8 | 47.5 | 4 |
| Farmácia | 67.4 | 67.0 | 44.7 | 52.6 | 50.4 | 56.2 | 5 |
| Medicina | 78.0 | 72.2 | 35.9 | 68.4 | 46.4 | 69.4 | 4 |
| Medicina Veterinária | 62.0 | 70.0 | 35.7 | 62.1 | 42.3 | 64.1 | 5 |
| Nutrição | 64.8 | 70.8 | 39.1 | 72.0 | 45.5 | 71.7 | 5 |
| Odontologia | 68.7 | 68.8 | 35.7 | 65.1 | 44.0 | 66.0 | 4 |
| Serviço Social | 32.5 | 30.1 | 29.2 | 32.3 | 30.1 | 31.8 | 3 |

Fonte: MEC/Inep, 2008.

Legendas:

MFG - Média da Formação Geral

MCE - Média do Componente Específico

MG - Média Geral

ING – Ingressante

CONC – Concluinte

SC – Sem Conceito

A análise dos quadros 2 e 3 deixa perceber que existem cursos que aumentaram seu conceito no Enade entre a primeira e a segunda avaliação, e outros que retrocederam no conceito, em que 1 significa a menor nota e 5 a maior. Cabe esclarecer que os componentes específicos, que correspondem aos conteúdos disciplinares, compõem 75% do conceito do exame. Desta maneira, o critério para a escolha dos cursos pesquisados tomou como referência a análise das médias do Enade.

Os cursos pesquisados chamam a atenção pelos seus conceitos. O curso de Serviço Social, em 2004, obteve conceito 5 e, em 2007, foi rebaixado para 3. Já o curso de Farmácia obteve conceito 2 em 2004 e conceito 5 em 2007. Pelos quadros 3, 4, 5 e 6 a seguir, é possível constatar o universo de estudantes dos cursos escolhidos que foram submetidos ao exame.

Quadro 4: População, amostra e presença no Enade 2004 – Serviço Social (UnB)

| | Ingressantes | Concluintes |
|-----------|--------------|-------------|
| População | 50 | 31 |
| Amostra | 42 | 31 |
| Presença | 27 | 23 |

Elaboração própria. Fonte: MEC/Inep, 2005.

Quadro 5: População, amostra e presença no Enade 2007 – Serviço Social (UnB)

| | Ingressantes | Concluintes |
|-----------|--------------|-------------|
| População | 48 | 49 |
| Amostra | 29 | 26 |
| Presença | 23 | 23 |

Elaboração própria. Fonte: MEC/Inep, 2008.

Quadro 6: População, amostra e presença no Enade 2004 – Farmácia (UnB)

| | Ingressantes | Concluintes |
|-----------|--------------|-------------|
| População | 51 | 24 |
| Amostra | 31 | 24 |
| Presença | 20 | 23 |

Elaboração própria. Fonte: MEC/Inep, 2005.

Quadro 7: População, amostra e presença no Enade 2007 – Farmácia (UnB)

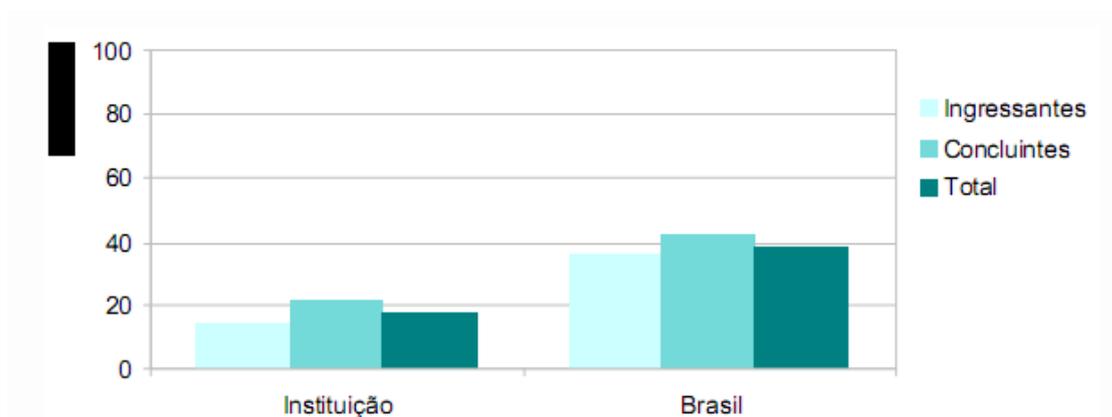
| | Ingressantes | Concluintes |
|-----------|--------------|-------------|
| População | 58 | 29 |
| Amostra | 55 | 25 |
| Presença | 48 | 24 |

Elaboração própria. Fonte: MEC/Inep, 2008.

Vê-se nos quadros 4, 5, 6 e 7 que a amostragem, em alguns casos, representa mais de 50% do total dos estudantes dos cursos pesquisados. As presenças são significativas, demonstrando que os resultados, sem discutir seus méritos, revelam uma medida que pode ser considerada pela totalidade dos estudantes dos cursos investigados.

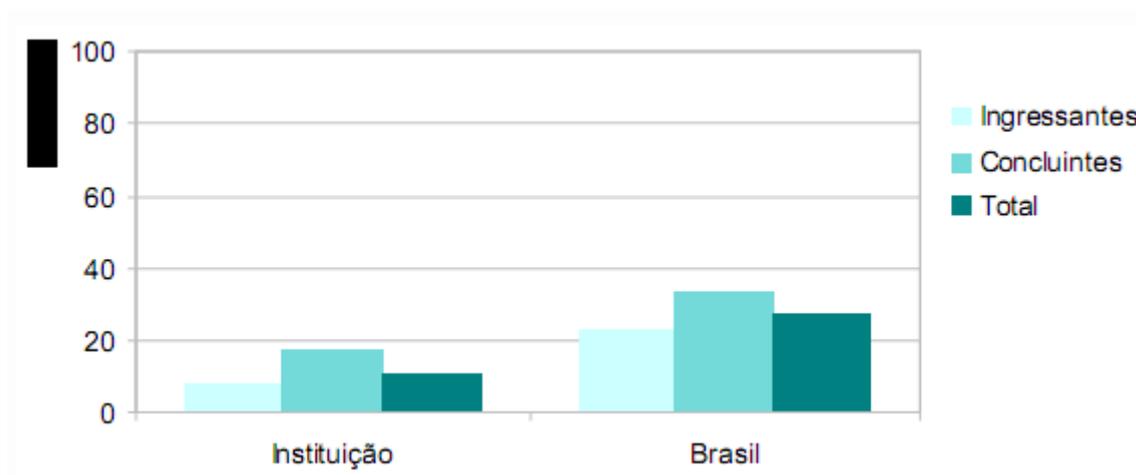
Para melhor elucidar as médias dos resultados obtidos pelos estudantes dos cursos pesquisados em relação à média nacional, reproduzimos abaixo os quadros comparativos que constam dos relatórios dos cursos de Farmácia e Serviço Social da UnB, dos anos de 2004 e 2007:

Quadro8: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Farmácia da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2004 (componente da formação geral).



Fonte: MEC/Inep, 2005.

Quadro 9: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Farmácia da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2004 (componente dos conhecimentos específicos).

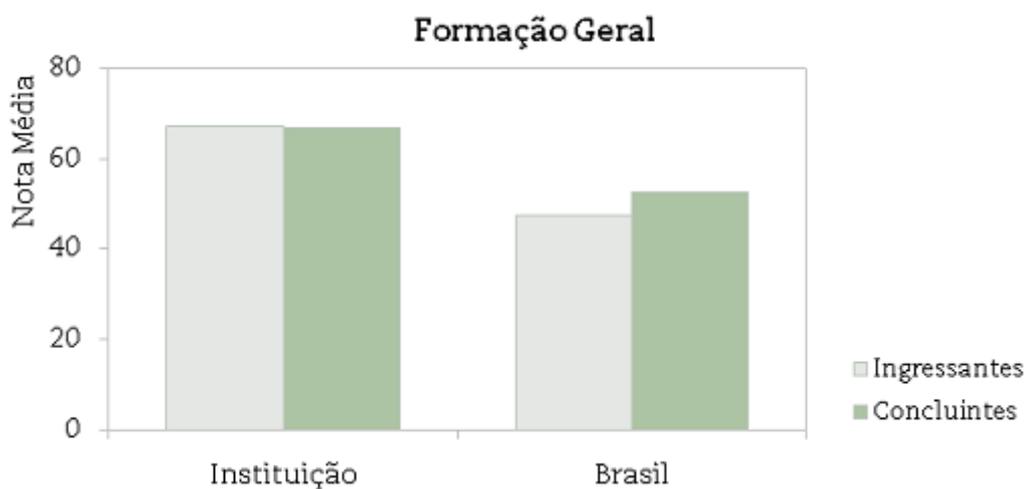


Fonte: MEC/Inep, 2005.

A leitura dos quadros 8 e 9 revela que, em comparação com as médias nacionais, os estudantes do curso de Farmácia da UnB, em 2004, apresentaram médias menores que as que

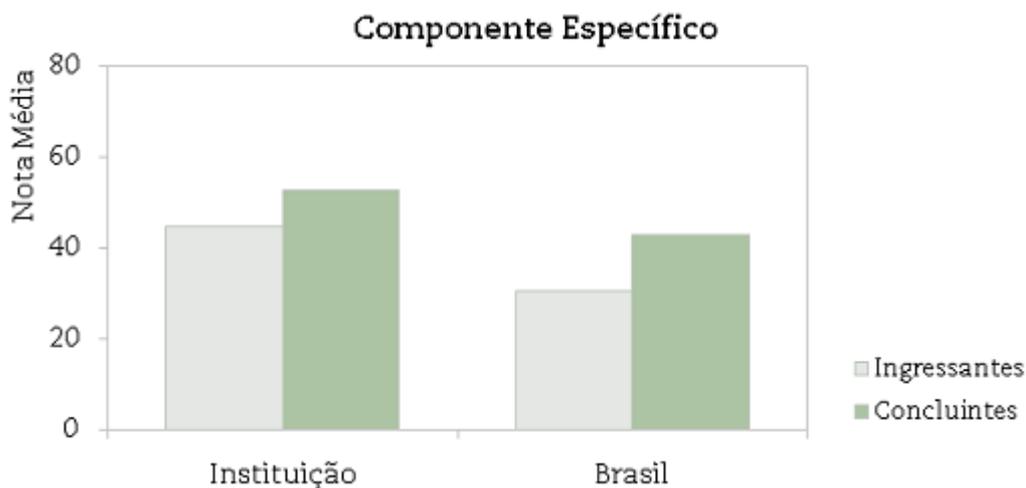
foram verificadas no país. No quesito formação geral, os ingressantes apresentaram 21 pontos abaixo da média nacional. Em relação aos concluintes, a média foi de 21.5 contra 42.5. Já no componente da formação específica, os alunos ingressantes tiveram média 7.8 na UnB e 22.3 no Brasil. Por sua vez, os estudantes concluintes da UnB também apresentaram médias menores em relação às médias nacionais, que foram 16.8 e 33.2, respectivamente.

Quadro 10: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Farmácia da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2007 (componente da formação geral).



Fonte: MEC/Inep, 2008.

Quadro 11: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Farmácia da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2007 (componente dos conhecimentos específicos).

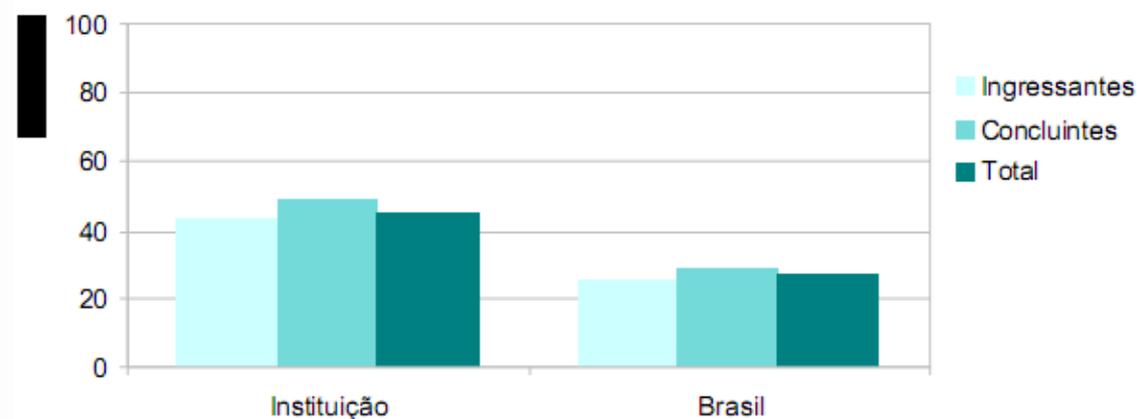


Fonte: MEC/Inep, 2008.

Os quadros 10 e 11 revelam que houve mudanças em relação aos resultados de 2004, confirmando o conceito adquirido pelo curso no exame em 2007. No quesito formação geral, a nota média dos concluintes foi maior na UnB, que obteve 67.0 contra 52.6 da média nacional. A nota média dos estudantes ingressantes foi 67.4 na UnB e 47.4 no Brasil, revelando uma diferença de 20 pontos entre os dois.

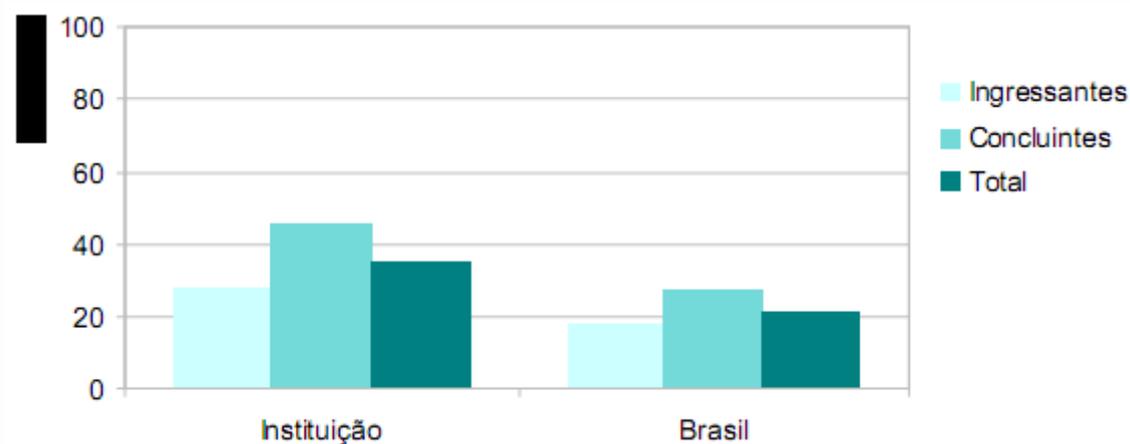
No componente de formação específica, a nota média dos concluintes também foi maior em relação à média nacional, sendo estas 52.6 e 42.7, respectivamente. Por sua vez, os estudantes ingressantes tiveram média de 44.7 na UnB e 30.4 na média nacional, mais uma vez revelando uma diferença significativa de 14.3 pontos entre os dois.

Quadro 12: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Serviço Social da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2004 (componente da formação geral).



Fonte: MEC/Inep, 2005.

Quadro 13: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Serviço Social da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2004 (componente dos conhecimentos específicos).

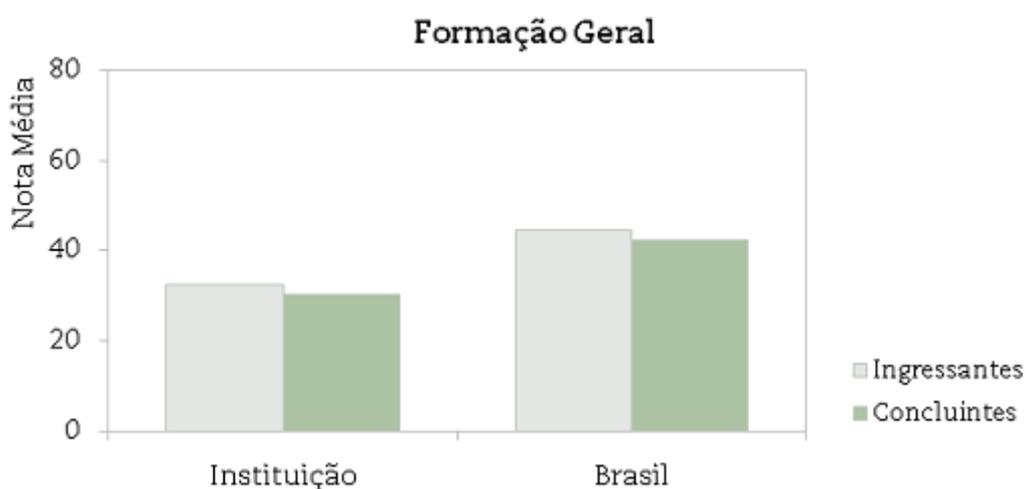


Fonte: MEC/Inep, 2005.

Os quadros 12 e 13 demonstram que, em 2004, nos componentes de formação geral e conhecimentos específicos, os ingressantes e concluintes do curso de Serviço Social da UnB tiveram médias superiores em relação à média nacional. No primeiro componente, os ingressantes da universidade tiveram 18.8 pontos acima da média do país. Por sua vez, os

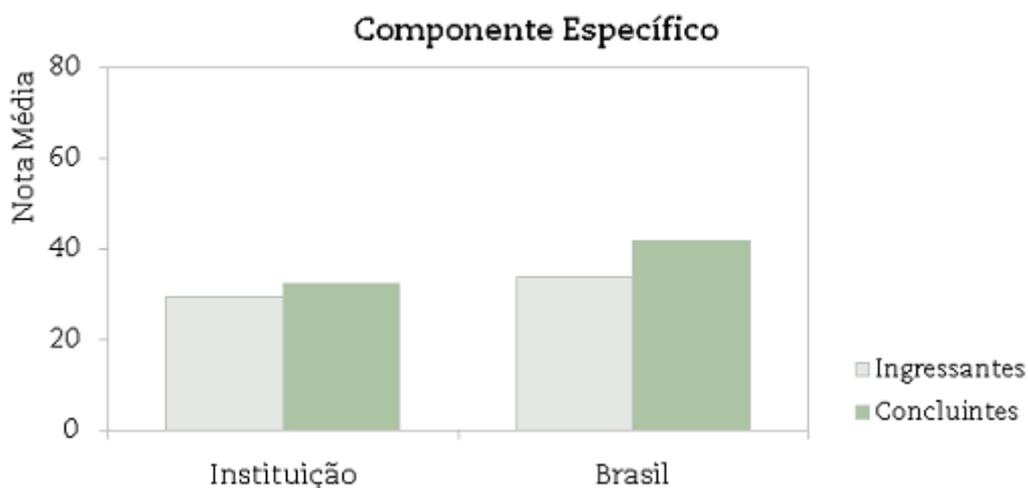
concluintes da UnB tiveram média 49.1 e a média nacional foi de 28.1. Já no segundo componente, os estudantes concluintes da universidade tiveram média 46.1, enquanto que a média nacional foi de 26.6. Os ingressantes da UnB tiveram 27.6 de média enquanto a nacional foi de 17.5, revelando uma diferença de 10.1 pontos.

Quadro 14: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Serviço Social da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2007 (componente da formação geral).



Fonte: MEC/Inep, 2008.

Quadro 15: Comparação entre o desempenho dos estudantes do curso de Serviço Social da UnB e o desempenho nacional dos estudantes da área em 2007 (componente dos conhecimentos específicos).



Fonte: MEC/Inep, 2008.

Os quadros 14 e 15 permitem observar que, em 2007, os estudantes de Serviço Social da UnB obtiveram médias menores em relação às médias nacionais, indo ao encontro da diminuição do conceito do curso no Enade deste mesmo ano. No componente da formação geral, os ingressantes da UnB tiveram média 32.5, e os concluintes 30.1. Já a média nacional foi de 44.4 para os primeiros e 42.5 para os segundos. Em relação ao componente específico, ingressantes e concluintes obtiveram médias de 29.2 e 32.3, respectivamente. Já a média nacional foi de 33.7 para os primeiros e 41.6 para os segundos.

A análise dos quadros de 8 a 15 revela que existe coerência entre os resultados do Enade e as médias obtidas pelos estudantes em relação às médias nacionais. À medida em que os cursos apresentam médias superiores ou iguais a 3, verifica-se uma diferença positiva em relação à média nacional nos componentes de formação geral e conhecimentos específicos. Por sua vez, ao apresentarem conceitos inferiores ou igual a 3, as médias registradas são negativas em relação à média nacional dos componentes pesquisados.

Vale registrar que, como os conceitos são construídos a partir de médias aproximadas, o conceito 3 apresenta-se com médias diferenciadas a partir dos resultados de cada componente avaliado, portanto, ele pode corresponder a conceitos negativos ou positivos em relação à média nacional. Para elucidar melhor, reproduzimos abaixo o quadro de composição dos conceitos.

Quadro 16: Quadro de composição dos conceitos no ENADE.

| Conceito | Notas |
|--------------|------------------|
| 1 | 0,0 a 0,9 |
| 2 | 1,0 a 1,9 |
| 3 | 2,0 a 2,9 |
| 4 | 3,0 a 3,9 |
| 5 | 4,0 a 5,0 |
| Sem conceito | |

Fonte: MEC/Inep, 2004.

Lembrando o que já dissemos na primeira parte deste capítulo, os conceitos são atribuídos por meio de três variáveis: o desempenho dos alunos concluintes no componente específico; o desempenho dos alunos ingressantes no componente específico; e o desempenho dos alunos (concluintes e ingressantes) na formação geral. O componente da formação geral representa 25% do total da média do conceito e o componente dos conhecimentos específicos 75%.

Dessa forma, pergunta-se: esses resultados influenciaram a gestão acadêmica destes cursos? Foram feitas mudanças curriculares a partir dos resultados do Enade?

Por fim, cabe registrar que, no percurso da definição de critérios, a ideia inicial era pesquisar todos os nove cursos que passaram por duas avaliações do Enade. No entanto, o prazo disponível para a elaboração desta dissertação de mestrado (dois anos) é exíguo, não permitindo o tempo necessário para a elaboração de uma pesquisa mais aprofundada.

4.2 Trajetória da pesquisa de campo

Foram entrevistadas sete pessoas, a saber: três estudantes, sendo duas do curso de Serviço Social, denominadas com as letras 'a' e 'b', e um do curso de Farmácia; duas coordenadoras de curso, sendo uma de Serviço Social e uma de Farmácia; dois gestores do Ministério da Educação; o presidente do Inep; e o coordenador geral do Enade²⁶.

A estudante de Serviço Social denominada com a letra 'a' fez o Enade em 2007, como concluinte. Já a denominada com a letra 'b' realizou o exame no mesmo ano, porém, como ingressante. O estudante de Farmácia fez o exame como concluinte no ano de 2004.

A coordenadora do curso de Serviço Social ocupou a função em 2004, primeiro ano de realização do exame. Já a do curso de Farmácia, entre os anos de 2006 e 2008. Por diversas vezes, tentei entrevistar os que ocupavam o cargo no ano de 2007, no caso do Serviço Social

²⁶ A intenção era entrevistar no mínimo dois estudantes de cada curso, porém, a direção do curso de Farmácia não se dispôs a fornecer a lista dos estudantes que fizeram o Enade, tornando a procura por estudantes deste curso bastante complicada. Lancei mão dos recursos disponíveis no mundo virtual, como sites de relacionamento e de busca para encontrar estudantes que atendiam ao critério da pesquisa. O resultado da busca chegou a cinco estudantes. Destes, apenas um se dispôs a participar da pesquisa.

e, em 2004, no caso do curso de Farmácia, porém, ambos não tiveram disponibilidade para realizar as entrevistas.

Cabe salientar que o presidente do Inep entrevistado não ocupa mais essa função em decorrência de problemas administrativos do órgão, porém, foi ele quem acompanhou parte significativa da implementação do exame.

As entrevistas foram aplicadas com roteiros semiestruturados, gravadas com a autorização dos entrevistados e posteriormente transcritas. O conjunto das análises que será apresentado foi feito com base nas entrevistas, na análise dos documentos e bibliografias consultadas, nas pesquisas acadêmicas já realizadas que tratam do mesmo objeto e orientadas pelo referencial teórico do presente trabalho.

Além de apreender a percepção dos sujeitos em relação à repercussão dos resultados do Enade, buscaram-se também informações que pudessem dar conta de responder às questões que guiam este estudo, como a intenção do governo com as propostas de avaliação, a dinâmica do curso a partir da divulgação dos resultados, as influências que estes podem vir a gerar na formulação do currículo e do planejamento do curso, dentre outras.

Como previne a literatura em torno da pesquisa qualitativa, as entrevistas semiestruturadas podem induzir a novos caminhos analíticos e revelar outras categorias que auxiliam e encaminham a pesquisa em determinada direção. Com este estudo não foi diferente. A partir das entrevistas, ressaltaram-se a autonomia e a qualidade como categorias centrais, as quais, certamente, serão consideradas como pontos de referência para a análise.

Para facilitar a sistematização dos dados, optou-se por organizar os itens a partir das categorias analíticas e, logo depois, seguindo a ordem de apresentação dos objetivos específicos. Cabe registrar, porém, que essa opção não prejudica a percepção metodológica segundo a qual as diferentes dimensões da avaliação da educação superior se articulam como partes de um todo. Como tal, portanto, serão apreciadas.

4.2.1 – Autonomia e avaliação: faces e interfaces

Uma das questões não previstas no roteiro inicial e que emergiu no processo das entrevistas, a autonomia universitária, foi recorrente nas falas dos entrevistados. Esta pode ser considerada como uma categoria que estabelece interfaces com a avaliação da educação superior e, portanto, merece ser abordada na análise.

Cabe registrar, porém, que a autonomia pode ser compreendida a partir de diferentes ângulos, pelo fato de que expressa visões diferenciadas sobre educação, universidade e sociedade.

A primeira visão expressa uma concepção na qual o Estado é um ente regulador da educação superior e, portanto, estabelece regras e normas de fora para dentro das instituições, cabendo a elas o seu estrito cumprimento. Ou seja, um tipo de regulação que imputa à universidade um papel executor de políticas que são forjadas à sua revelia.

Segundo Mancebo (1998, p.2),

A concepção político-institucional subjacente é a de que há uma “delegação”, a quem é eleito, de plenos poderes para agir. A autonomia universitária nesta acepção seria reduzida a um manejo meramente operacional, para cumprir o projeto definido externamente.

Essa concepção traz consigo a cultura do Estado avaliador, pois, ao estabelecer um processo regulatório, lança mão de instrumentos avaliativos que buscam verificar se as regras e normas foram alcançadas. É nesse processo que a avaliação, por intermédio dos exames em larga escala, ganha centralidade. O caso do Exame Nacional de Cursos, desenvolvido no governo de Fernando Henrique Cardoso, constitui um exemplo. Ele impõe um tipo de avaliação padronizada, sem levar em conta as especificidades de cada instituição e, a partir dos resultados, estabelece *rankings* e, principalmente, premia e pune as instituições e os estudantes. Por essa razão, esse tipo de avaliação fere a autonomia das instituições e impõe uma lógica de funcionamento e de gestão estranha à universidade.

Uma segunda visão entende que os pressupostos básicos da autonomia são inerentes à gestão democrática da universidade. Com isso, entende-se que a universidade não é mera reprodutora das políticas do Estado, pelo contrário, precisa resguardar sua autonomia crítico-

intelectual e sua liberdade política para desenvolver seus projetos de pesquisa, ainda que estes possam colidir com os interesses da política governamental.

Segundo Mancebo (1998, p.3), “nesta acepção, a avaliação da universidade tem por parâmetro o projeto construído pela universidade e não o projeto político do Estado, e a autonomia assume características autogestivas”.

Durante o processo de aplicação dos roteiros semiestruturados, os participantes endereçaram críticas ao Enade, tal como eram dirigidas ao ENC. No caso do Enade, os estudantes que não comparecem às provas ficam sem receber o diploma e só poderão obtê-lo após a realização de outra prova da área na qual ele está inserido. Além disso, a comunidade acadêmica não participa do processo de elaboração e aplicação da prova, logo, vê-se obrigada a atender determinações externas.

Porém, o fato de o Sinaes ser um sistema em construção e que em alguns aspectos caminha no sentido de fortalecer a autonomia das universidades é um elemento contraditório que abre espaço para a disputa de um novo modelo de exame que vá ao encontro dos próprios objetivos definidos pelo sistema, já que ele se pretende um sistema de avaliação formativo e participativo.

4.2.2 Qualidade na educação: entre a ética e o mercado

A segunda categoria oriunda da análise da pesquisa de campo vai ao encontro do que nos revela a literatura da área. Trata-se da qualidade. Qualidade e avaliação estabelecem uma relação íntima, já que a finalidade avaliativa é alcançar maior qualidade da educação. Porém, é preciso perguntar: qual qualidade se deve avaliar e como? Se levarmos em consideração a conformação que as políticas educacionais e avaliativas foram tomando, principalmente a partir de meados da década de 1990, em meio ao processo de globalização:

[...] a formação se reduz ao adestramento para o exercício de profissões, ou capacitação de indivíduos para a ocupação de postos de trabalho, devidamente caracterizados, e o enfrentamento das disputas acirradas que a competitividade engendra em todos os níveis – dos indivíduos, das empresas e das nações (DIAS SOBRINHO, 2002, p.171).

A melhor forma de avaliar esse tipo de formação é por intermédio de um exame em larga escala que lhe apresente resultados objetivos e padronizados, que busquem estabelecer classificações e diferenciações entre instituições e estudantes. Ou seja, separar bons e ruins é condição *sine qua non* para o processo de hegemonização de uma concepção de qualidade referenciada no mercado.

Segundo Dias Sobrinho (2002, p.171-172),

Opera-se aí um deslocamento ético. Valores de primeira ordem e como tal aceitos universal e historicamente, como cidadania, solidariedade, cooperação, colegialidade, tolerância, paz, justiça e outros da mesma linha, são substituídos por outros ícones economicistas, como eficiência, produtividade, competitividade, utilidade, funcionalidade, lucratividade.

Neste processo, a qualidade se reduz a critérios de objetividade, eficiência e competitividade; desconsidera-se o contínuo da formação crítica e humana do estudante; impõe-se aos docentes uma forma mecânica e previsível de ensinar, quer dizer, de reproduzir conhecimento; não se aposta na pesquisa e na extensão como elementos estruturais de uma universidade comprometida com o desenvolvimento social e privilegia-se as instituições que têm como centro o processo de ensino e formação para o mercado de trabalho. Dessa forma, essa concepção de qualidade guarda simetria com a visão hegemônica de autonomia que relatamos anteriormente, pois:

[...] a imposição de programas curriculares e de avaliação de caráter nacional ou estatal pode reforçar a capacidade do Estado para dirigir à distância, assim como para proporcionar aos clientes uns dados comparáveis que lhes permitam distinguir entre escolas (WHITTY, POWER e HALPIN, apud DIAS SOBRINHO, 2002)

Assim, a concepção de qualidade expressa por modelos de avaliação gerencial dá primazia ao *ethos* de mercado e não à missão institucional da universidade de atuar como um polo crítico da estrutura social e um espaço de produção de conhecimentos voltados para o desenvolvimento científico e tecnológico da humanidade.

Porém, pensar na qualidade de forma diferenciada pressupõe resgatar elementos levantados por Dias Sobrinho (2002) que se referem a valores éticos baseados em uma

concepção humanista e transformadora que entende a universidade como um espaço de produção crítica e comprometida com a transformação da realidade social.

Pensar um novo projeto de universidade passa por refletir sobre o que se pretende em sua missão. Uma instituição comprometida com o desenvolvimento de uma educação pública e de qualidade só levará a cabo esse objetivo se suas estruturas e formas de funcionamento dialogarem entre si. Ou seja, mecanismos de participação da comunidade acadêmica no processo de tomada de decisões, socialização dos problemas, avaliações participativas e formativas que retomem o papel protagonista de professores, estudantes e funcionários, compromisso com o desenvolvimento da pesquisa e da extensão, são alguns elementos que, além de estimular um determinado modelo de universidade, caminham para fortalecer um modelo alternativo de concepção acerca da qualidade.

4.2.3 Políticas e concepções do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

O primeiro objetivo específico definido para análise consiste em identificar as políticas e concepções educativas que sustentam o atual modelo de avaliação externa da educação superior e, particularmente, do Enade.

Identificamos que o peso destinado aos exames gerais, na história da avaliação da educação superior, data de 1995, quando da implantação do Exame Nacional de Cursos. Ainda que o Sinaes proclame a importância de um processo de avaliação mais abrangente, que inclui a autoavaliação institucional e o exame das condições dos cursos, não conseguiu, até o presente momento, se diferenciar totalmente do enfoque analítico anterior, que tinha o ENC como carro-chefe. Prova disso é que o Enade ocupa espaço privilegiado no processo de avaliação, chegando a compor mais de 70% da nota da instituição e dos cursos.

Esta análise pode ser confirmada em diversos depoimentos dos entrevistados. Os estudantes, por exemplo, caracterizam o Enade de forma bastante semelhante ao ENC:

É uma avaliação que o governo realiza e que tem fundos mercadológicos, que podem ser utilizados dessa forma para um *ranking* que mostre que uma instituição pode ser melhor do que a outra. Eu acho que, no contexto de desmonte do ensino público e da privatização do ensino superior, isso pode ser mais um elemento de

concorrência entre as universidades privadas muito mais do que um elemento para fortalecer o ensino público (Estudante de Farmácia).

Se fosse uma avaliação que considerasse o segmento todo da universidade, a estrutura, a gestão, esse todo seria muito importante. Muitas vezes se cria uma disputa entre os cursos e isso serve apenas para colocar uma estatística (Estudante de Serviço Social a).

Talvez, se não fosse uma prova padronizada para o Brasil inteiro, acho que ela cumpriria esse papel. O fato de ser uma prova única para estudantes de Serviço Social de Brasília e de outros Estados prejudica muito, porque você acaba escondendo as particularidades que cada curso possui. Esse é um ponto, a padronização (Estudante de Serviço Social b).

Os três excertos demonstram que o Enade, mesmo no âmbito do Sinaes, constitui-se, na percepção dos sujeitos, com concepções, se não iguais, no mínimo parecidas com as que baseavam o ENC, daí o enumerado de críticas ao atual modelo de exame geral que é aplicado. As opiniões dos estudantes da UnB são coincidentes com a de estudantes que foram entrevistados no estudo de Faria e outros (2008)²⁷.

Nesse estudo, os estudantes revelam que desconhecem os fundamentos teóricos e operacionais do exame e isso acontece devido à falta de informações tanto por parte do governo como por parte das IES, que não conseguem esclarecer aos discentes os elementos centrais dessa metodologia de avaliação em larga escala. Por conta desta constatação, os estudantes avaliam o Enade como uma continuidade do ENC ao perceberem que ambos se realizam desarticulados das outras dimensões avaliativas (FARIA et al., 2008).

O depoimento da estudante de Serviço Social 'b' nos lembra José Dias Sobrinho quando este autor diz que um dos problemas "está na homogeneização da realidade, o que leva a generalizações e simplificações que devem ser evitadas" (DIAS SOBRINHO, 2000, p.161).

²⁷ Foram entrevistados 261 estudantes, sendo 196 considerados como ingressantes e 65 como concluintes. Segundo os autores, "a coleta de dados foi realizada em duas etapas: a primeira, nos meses de setembro e outubro de 2006, nos municípios de Silvânia e Anápolis, em 2 das 51 unidades universitárias da UEG. Participaram deste estudo os estudantes dos cursos de História de Silvânia e dos cursos de História, Geografia, Pedagogia e Letras da Unucseh de Anápolis, que realizaram o Enade em 2005. A segunda etapa, de fevereiro a maio de 2008, no município de Anápolis, abrangeu os estudantes dos cursos de Farmácia da Unucet da UEG, que fizeram o Enade em 2007, e estudantes dos cursos de Pedagogia, Letras, História, Odontologia, Farmácia, Educação Física, Enfermagem, Fisioterapia e Radiologia (curso superior em Tecnologia) do Unievangélica, que fizeram o Enade em 2005 e 2007. Aos estudantes que se submeteram ao exame como ingressantes, foi aplicado um questionário durante um dia de aula, e os respondentes passaram a constituir a amostra para este estudo. Em relação aos concluintes, que já não frequentavam as IES, os dados foram obtidos por meio de questionário enviado por correio eletrônico e de entrevistas por telefone" (FARIA et al., 2008, p.118).

Ao perceber essas críticas, infere-se que as concepções em torno do Enade não superaram o modelo anterior. As afirmações dos gestores podem confirmar tal hipótese:

Existem demandas da sociedade, do órgão regulador, e há questões gerais do sistema da própria instituição. Se se desenvolver um sistema que responde pouco ao órgão regulador, seja o MEC ou os conselhos estaduais, esse sistema vai ter dificuldades para se instalar (Presidente do Inep).

Eu vejo que os resultados das avaliações contribuem de diversas formas. No caso, por exemplo, das políticas públicas de regulação, a avaliação é usada como parâmetro para as secretarias do MEC fazerem suas políticas de regulação e supervisão, apontando o que as instituições podem oferecer ou não (Coordenador geral do Enade).

Dos depoimentos dos gestores, é possível perceber que um exame geral deve estar a serviço do processo de regulação, ainda que esse não seja o único objetivo. Segundo Verhine, Dantas e Soares (2006, p.306), “o grande impacto do Enade está relacionado não a mudanças técnicas, mas principalmente, aos aspectos regulatórios do exame, que deixam de existir isoladamente”.

Ou seja, ao mesmo tempo em que sua estrutura metodológica se diferencia da experiência anterior, como a aplicação da prova a ingressantes e concluintes, sua finalidade continua sendo o processo de regulação, ainda mais com o advento do Conceito Preliminar de Cursos, que tem em sua composição vários indicadores do Enade.

Segundo Barroso (2006, p.63-64), o termo regulação está associado:

[...] ao objetivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao “novo” papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de “modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controle burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal. Neste sentido, a “regulação” (mais flexível na definição do processo e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da “regulamentação” (centrada na definição e no controle *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados).

Ao destinar maior peso ao Enade no processo de regulação dos cursos e instituições, a proposta do atual governo coaduna-se com a concepção trazida por Barroso (2006) e credita aos resultados do exame a responsabilidade de aferir a qualidade das IES.

Segundo Dias, Horiguela e Marchelli (2006, p.461),

Os desempenhos dos alunos continuam sendo relativos, só que agora em dois momentos distintos, nada garantindo que as diferenças apresentem valores absolutos que de fato expressem a qualidade institucional. Os alunos que entram nas instituições mais competitivas se situam no início em posições de desempenho mais altas do que os alunos que entram nas instituições menos procuradas. No final da graduação, os primeiros deverão continuar apresentando índices de desempenho maiores que os outros, mas não se pode afirmar que a diferença entre esses índices e os anteriores meça em absoluto a qualidade de ensino que receberam. As instituições que recebem alunos mais fracos, mesmo que se empenhem em recuperar os déficits de aprendizagem existentes, terão muita dificuldade em se equiparar às instituições que recebem alunos mais fortes. A qualidade do aluno é essencialmente diferente da qualidade de ensino, mas ambas se confundem na prática.

Para a Conaes (BRASIL, MEC/INEP/CONAES, 2006), os resultados das avaliações constituem um referencial elementar para o processo de regulação. A comissão reconhece que os processos de avaliação e regulação relacionam-se e articulam-se entre si de maneira dialética. Porém, é necessário guardar as diferenças de cada processo, assim, não só os exames gerais deveriam constituir indicadores para o processo de avaliação das IES, mas também a globalidade do processo que inclui a avaliação *in loco* e a autoavaliação.

Como se percebe dos depoimentos, ao destinar maior peso ao Enade na composição do Conceito Preliminar de Cursos, e dispensando da avaliação *in loco* os cursos que têm nota igual ou maior que 3, a avaliação não produz o efeito desejado. Melhor dizendo, acaba por aferir a qualidade do ensino pelo desempenho do aluno.

Esse método de aferição traz um equívoco de consequências preocupantes para o processo de avaliação das instituições, pelo fato de que existem fortes incongruências entre os resultados dos exames gerais e os das avaliações feitas por especialistas. Ao passo que uma instituição pode ter resultados positivos nos exames, a avaliação *in loco* pode revelar uma estrutura física e acadêmica totalmente negativa ao ambiente universitário (REAL, 2007). Essa política tem gerado insatisfações da comunidade acadêmica.

Ao avaliar o produto e não o processo, o Enade acaba por fazer do Sinaes aquilo que, efetivamente, ele não é, segundo as apreciações de uma das coordenadoras de curso:

Até onde eu sei, a pesquisa tem sido avaliada muito a partir desse ranqueamento. Existe uma lógica invadida nesse contexto, que vem desde Collor com o

neoliberalismo e todos os governos que vieram depois só aprofundaram. E hoje o governo Lula está totalmente dentro desse processo de aprofundamento dessa lógica de aligeiramento de cursos, de corte de bolsas. É uma lógica totalmente numérica, sem qualidade. No campus do Gama, os estudantes estão dentro de um prédio da Justiça, em Planaltina estão dentro de uma escola. Não existe prédio próprio, o universitário tem aula dentro de uma escola de ensino médio, com estrutura precária (Coordenadora do curso de Serviço Social).

O Sinaes tem a intenção de avaliar o conjunto dos elementos levantados pela coordenadora, mas o que de fato acontece é que a dinâmica do curso acaba sendo avaliada estritamente por meio dos resultados do Enade, e não por um processo mais abrangente, segundo a intenção declarada pelo Sinaes.

Dessa forma, as ações indutoras da qualidade ficam restritas ao processo de aferição de desempenho dos estudantes e aos resultados que dele emergem. Ao dissociar-se do processo de avaliações mais abrangentes, os índices e conceitos divulgados, além de desconsiderarem a realidade de cada instituição, deixam para elas a tarefa de resolução dos problemas que não aparecem nos exames gerais (REAL, 2007).

Ao enaltecer o processo de submissão da prova aos alunos concluintes e ingressantes, a coordenadora do curso de Farmácia entende que essa mudança metodológica contribui para um processo mais amplo de avaliação, porém, ainda aponta o conjunto das críticas que permanecem endereçadas ao Enade:

[...] por um lado você pode avaliar o produto final e, por outro, o processo todo, incluindo o produto final. Várias avaliações que eu vejo de antigamente pegam só o produto final, analisando como o aluno entrava e como saía e pronto, não se avaliava todo o processo. Hoje eu vejo uma mudança para tentar avaliar não só o produto final, que seria o aluno, mas também o processo (Coordenadora do curso de Farmácia)

O estudo de Assis (2008) revela que os coordenadores de cursos identificam dois caminhos no interior do Sinaes. O primeiro é pautado por princípios liberais e mercadológicos calcados nos pilares do capitalismo, do mercado e da livre concorrência, portanto, entende as IES como competitivas e empreendedoras. Para Chauí (2001), trata-se de uma universidade operacional. O segundo caminho leva em consideração a dimensão formativa do sistema, principalmente através da autoavaliação, que é valorizada na concepção do Sinaes.

Ao avaliarem ambos os caminhos, os coordenadores ressaltam a importância da avaliação, mas questionam metodologias, como, por exemplo, a escolha dos estudantes para fazerem a prova do Enade e as condições de sua realização (ASSIS, 2008).

Como podemos perceber, aquilo que chamamos de dualidade estrutural no atual sistema de avaliação da educação superior é constatado a partir das análises das entrevistas e das pesquisas acadêmicas. Ou seja, apesar de o Sinaes endereçar inúmeras críticas ao sistema de avaliação anterior, ele acaba mantendo, por intermédio do Enade, concepções expressas pelo Exame Nacional de Cursos. Podemos assim definir a concepção do atual exame em torno daquela caracterizada como técnico-burocrática, na qual a avaliação dos produtos se sobrepõe à avaliação dos processos.

4.2.4 O (des)conhecido Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes

O segundo objetivo específico deste trabalho foi assim enunciado: “Apreender, a partir da visão dos gestores (coordenadores de cursos) e de estudantes, como a comunidade universitária toma conhecimento das propostas e dos resultados do Enade”.

Ao pesquisar a visão dos estudantes sobre o Enade em duas instituições de educação superior de Goiás, Faria e outros (2008, p.121) revelam que “grande parte dos respondentes, 79%, afirmou conhecer parcialmente a proposta, e outros 11% disseram não ter conhecimento do assunto. Informaram conhecer totalmente a proposta do Enade 10% dos respondentes”.

Acredita-se que a medida do conhecimento em torno do exame pode revelar o grau de envolvimento, seja ativo ou passivo, da comunidade acadêmica no processo de execução. Parte-se do pressuposto de que a informação constitui-se como um elemento importante no processo de avaliação institucional pelo fato de suscitar maior interesse e, em certa medida, estimular a participação coletiva nos processos. O objetivo, portanto, consiste em perceber se o Enade interfere na dinâmica dos cursos e como isto é percebido pelos entrevistados. Tal discussão, ao longo do processo da pesquisa de campo, ressaltou a autonomia como um eixo importante para análise da percepção dos sujeitos. Leite nos lembra que,

[...] no caso brasileiro, as universidades públicas anteciparam-se ao Estado para propor avaliações não-reguladoras, menos conservadoras do que aquelas conhecidas, dando ênfase aos processos de supervisão, **resguardando a autonomia das instituições como princípio** (LEITE, 2005, p.47, grifo nosso).

Quando a autora fala de antecipação, recorda a proposta do Paiub, analisado no capítulo anterior, como um programa de avaliação formulado a partir da realidade de cada instituição, resguardando sua cultura, gestão, função social e, principalmente, sua autonomia. Sugere, pois, que nenhum processo de avaliação pode abrir mão das particularidades de cada instituição, seja qual for o momento e o instrumento avaliativo. Assim, autonomia e participação devem caminhar juntas, a primeira como garantia da segunda, que é ancorada pelas informações acerca do sistema da avaliação. Porém, para os sujeitos do processo, essas informações, quando apresentadas, o são de forma fragmentada e utilitarista. Segundo a coordenadora do curso de Serviço Social, os conteúdos das provas não são discutidos e os coordenadores são chamados a apoiar o Enade, nada mais. A fala da coordenadora esclarece:

[...] Conteúdo, não. Ao menos na época em que eu participava nunca nos ofereceram isso e a gente até solicitou. Nesse período aconteceu o primeiro Enade e houve várias reuniões na universidade. E o coordenador de graduação é uma peça-chave porque, na época, eles queriam fazer com que os coordenadores de graduação comprassem o projeto para estimular os estudantes a fazer a prova já que nós temos esse contato direto com os alunos. Inclusive existe aqui uma revista de circulação nacional em que há uma crítica muito forte ao Enade como forma de avaliação dos estudantes por estabelecer sanções que não têm nada a ver, como o aluno ficar proibido de pegar o diploma. O processo de avaliação não pode ser imposto. Eu acho que a pessoa que está sendo avaliada tem que estar ciente de que a avaliação é importante para dar o melhor de si nessa avaliação. Porque o que acontece conosco é que vários alunos zeram a prova, não respondem nenhuma questão, o que não significa que é um movimento político, isso precisa ser lido, mas outros nem sequer compareceram à prova (Coordenadora do curso de Serviço Social).

Através da declaração da coordenadora, percebe-se que há no processo de avaliação uma inversão de valores, sendo a participação substituída pela imposição. Ou seja, um exame geral externo influencia diretamente na autonomia da universidade pelo fato de interferir, inclusive, na entrega de diplomas.

A pesquisa de Assis (2008) também nos revela informações que vão ao encontro daquelas apresentadas pela coordenadora do curso de Serviço Social. Os coordenadores entrevistados pela autora indicam o desconhecimento da proposta como um dos limitadores

de sua participação. A pesquisa chega a revelar que, para alguns, o Sinaes aparece com um erro de grafia do plural da palavra “sinal”.

A participação, segundo a Conaes, deveria ser um elemento central do processo de avaliação:

[...] além da integração e articulação, é também central no Sinaes a participação. Esta é uma exigência ética que convoca a todos os membros da sociedade acadêmica em educação superior, das instâncias institucionais, de setores governamentais ou da sociedade, a se envolverem nas ações avaliativas, respeitados os papéis e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas e éticas das distintas categorias.

Nessa perspectiva, a avaliação é um imperativo ético irrecusável não só por razões técnico-administrativas e de adequação às normas legais, mas porque tem com foco a educação enquanto bem público e que, portanto, exige do Poder Público, respeitadas diferentes missões institucionais, a construção e consolidação de instituições e de um sistema de educação superior com alto valor científico e social. Todas as IES, independente de suas características e natureza jurídica, e, idealmente, todos os membros da comunidade educativa – professores, estudantes, técnicos-administrativos, ex-alunos e outros grupos sociais concernidos – estão chamados a se envolverem nos processos avaliativos, juntamente com os representantes do governo, realizando ações coletivamente legitimadas (BRASIL, MEC/INEP/CONAES, 2004, p.5).

Outro ponto, não menos importante, refere-se ao desconhecimento da própria coordenadora de curso em relação ao conteúdo da prova. Apesar de a prova ser formulada com base nas diretrizes curriculares do curso, pouco se conhece do processo de sua elaboração e aplicação.

Tais opiniões são recorrentes em outras entrevistas, nas quais se afirma que as diferentes formas de punição acabam por cumprir a “tarefa” de impor a participação do estudante no exame. Talvez essa imposição não fosse necessária se o exame fosse construído e aplicado de forma participativa, possibilitando a todos o conhecimento prévio sobre a sua importância como fator de qualidade. Concordando com Sousa (2003, p.181),

“[...] potencializar a dimensão educativa/formativa da avaliação supõe, certamente, a promoção da autonomia pedagógica e didática da escola e não a sua conformação, que ocorre ao se delimitar o conhecimento que deve ser legitimado pela escola, cujo cumprimento é condição para sua premiação”.

Os estudantes indicam alguns dos principais problemas do exame:

Eu tomei conhecimento pela UnB quando eles colocaram o cartaz com a nota. Quando eu fiz a prova, eu tinha acabado de entrar na universidade e fiquei naquela dúvida se eu boicotava ou não. Acabei fazendo porque surgiu toda aquela pressão de que nós não ganharíamos diploma (Estudante de Serviço Social a).

É estranho porque em 2007 eu estava no segundo ou terceiro semestre na UnB e, de repente, fui convocado para fazer essa prova. Eu não sabia nem o que era. Da mesma forma que não tinha conhecimento do motivo de fazer a prova. Depois que fiz, na época eu não me lembro de ter visto nenhum posicionamento e nenhum retorno do curso sobre a prova (Estudante de Serviço Social b).

Outro dos grandes debates que fizemos na época também era sobre a posição punitiva com relação a quem não fizesse a prova. Eles diziam que não receberíamos certificado de conclusão de curso, pagaríamos multa, não receberíamos bolsa (Estudante de Farmácia).

Por conta desses fatores, existe também um grande desinteresse e desmotivação dos estudantes em relação à prova, o que, segundo coordenadores de cursos, acabam por fazer com que os discentes compareçam ao exame por obrigação (ASSIS, 2008).

Sendo assim, a participação estudantil está mais vinculada aos processos punitivos do que a um processo formativo e participativo, gerando desinteresse e estresse, não trazendo nada de positivo (FARIA et al., 2008). Dessa maneira, o conhecimento da comunidade em torno das propostas e resultados da avaliação é restrito àqueles que, individualmente, de alguma maneira se interessam pelo exame e seus resultados, por motivos diversos, como é o caso da coordenadora do curso de Farmácia:

Eles divulgam provas e gabaritos e eu gosto de olhar para ver a natureza e a profundidade das questões e a distribuição dos conteúdos na prova. Dá para ver ao longo das várias edições o peso maior dado a determinadas áreas em detrimento de outras, e você vê isso também acompanhando as mudanças das políticas públicas na área da saúde. Eu olho por curiosidade pessoal, para auxiliar nas minhas disciplinas e para comparar questões que caem em provas de concursos como o da Anvisa (Coordenadora do curso de Farmácia).

Pode-se supor, pelos depoimentos, que a ausência de participação no Enade fere a autonomia universitária e, dessa forma, impede a construção de uma cultura avaliativa democrática, conforme os princípios estabelecidos pelo Sinaes. Para Santos (apud DIAS SOBRINHO, 1995, p.75), “[...] a avaliação é o correlato natural da autonomia”. Segundo Dias Sobrinho (1995, p.75):

A busca de qualidade requer a possibilidade de estabelecer as prioridades, os objetivos, as medidas e os meios e ao mesmo tempo as ações sistemáticas de avaliação. [...] Ao mesmo tempo que a autonomia socializa a noção dos limites, ela aguça a exigência da qualidade. Ela instaura uma nova relação de responsabilidades e de liberdade. Dado seu caráter público, a autonomia é conferida pela sociedade para que a universidade cumpra melhor seus compromissos históricos e sociais

Desta maneira, como nos alerta o autor citado, a avaliação deve caminhar conjuntamente com o respeito à autonomia universitária, estimulando a participação dos sujeitos, enaltecendo a liberdade de pensamento e de formulação, prezando pela qualidade e pelo caráter público das instituições. Porém, a percepção dos entrevistados desta pesquisa deixa ver que o Enade não contribui para tal, na medida em que seus métodos não propiciam a possibilidade de que estudantes e coordenadores de cursos sintam-se parte do processo.

Portanto, não ficam dúvidas sobre a lacuna existente e que precisa ser preenchida no que se refere à informação aos estudantes e também aos coordenadores de curso sobre o Enade, principalmente em relação aos seus objetivos, princípios e metodologia. Essa falta de informações sobre pontos centrais do exame pode acarretar falhas na implantação do processo avaliativo, o que pode impedir a melhoria das políticas públicas, da gestão das IES e dos processos de ensino-aprendizagem (FARIA et al., 2008).

Desta maneira, a metodologia de execução do Enade não só compromete o próprio sistema, mas, principalmente, anula a legitimidade acadêmica necessária a qualquer processo de avaliação.

4.2.5 As repercussões do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes na gestão dos cursos

O terceiro e último objetivo específico desta pesquisa consiste em analisar as repercussões dos resultados do Enade na gestão acadêmica dos cursos (planejamento e currículo) com base na percepção dos estudantes e coordenadores de cursos.

Pretendeu-se, com esse objetivo, investigar se o Enade influencia, ou não, a dinâmica dos cursos de graduação e se ele estabelece algum tipo de interferência na definição dos currículos dos cursos.

A Conaes define o currículo da seguinte maneira:

Importante elemento da organização acadêmica, ele é concebido como um espaço de formação plural, dinâmico e multicultural, fundamentado nos referências socioantropológicas, psicológicas, epistemológicas e pedagógicas em consonância com o perfil do egresso previsto nas diretrizes curriculares.

Esses referenciais instituem o currículo como um conjunto de elementos que integram os processos de ensinar e de aprender num determinado tempo e contexto, garantindo a identidade do curso e o respeito à diversidade. É um dos elementos constitutivos do PPC, tendo como orientação básica as diretrizes curriculares nacionais, cujo aperfeiçoamento implica a consideração dos resultados dos processos de avaliação (BRASIL, MEC/INEP/CONAES, 2006, p.7).

A afirmação da Conaes deixa entender que o aperfeiçoamento dos currículos deve levar em consideração os resultados dos processos de avaliação. Vê-se então que, na atual proposta do sistema de avaliação, eles são considerados como um ponto importante de averiguação da qualidade dos cursos.

O estudo de Reis (2009, p.130) revela que “não foi identificada a preocupação por parte da instituição pública em adequar o currículo ou os procedimentos pedagógicos do curso à prova do Enade”.

Dilvo Ristoff, diretor da Diretoria de Estatística e Avaliação da Educação Superior do MEC/Inep, em seminário para discussão do Enade, afirma que a intenção do exame é trabalhar

[...] com todo o espectro da trajetória do estudante. O exame foi construído, repito, não sobre o ponto de chegada do estudante, mas sobre a sua trajetória. Isto equivale a dizer que o Enade se ocupa com conteúdos de todo o espectro das diretrizes curriculares e não apenas com as questões profissionalizantes. Isso significa também que a questão que é feita também está baseada nesse conceito básico. Uma característica marcante do Enade é que ele pode ser aplicado simultaneamente em ingressantes e concluintes, dentro da idéia de se poder ver a trajetória do estudante, o que permite identificar o nível de ingresso e o nível de saída dos mesmos, **ajudando a orientar as instituições sobre a necessidade ou não, de se fazer ajustes ou revisões curriculares** (RISTOFF, 2006, p.11, grifos nossos).

Mais uma vez fica clara a intenção do Enade de “auxiliar” a revisão dos currículos de graduação, porém, o que de fato tem acontecido é a falta de legitimidade do exame, por conta de seus métodos, para cumprir tal objetivo. Uma vez que a comunidade acadêmica não é chamada para discutir a aplicação desse instrumento, ele, paulatinamente, vai perdendo

legitimidade para provocar mudanças curriculares. Como podemos ver na fala da coordenadora do curso de Serviço Social:

A nossa postura é essa porque é essa a concepção que temos de uma avaliação que não teve participação nossa, porque em momento algum nós fomos chamados para dar algum tipo de sugestão, e que nos chegou de cima para baixo. Se tinha algum professor da academia que estava envolvido com isso ele estava porque fazia parte da equipe do MEC e não porque foi chamado para dar sugestões. Do Serviço Social, ao menos, ninguém participou da confecção dessa prova (Coordenadora do curso de Serviço Social).

Segundo o coordenador geral do Enade,

No currículo, a prova do Enade não é o Inep que faz, é uma comissão que aponta diretrizes, não é um exame de ordem, ela tem alguns caminhos. A comissão assessora de cada área é composta por pessoas de instituições públicas e privadas de várias regiões, indicadas por instituições. Ela pode apontar alguns caminhos para determinada área, podendo induzir o andamento de cada uma. A pedagogia, por exemplo, na qual o aluno precisa ter formação de professor, essa comissão da área já vai exigir conhecimentos de matemática e português, pois já começa a perceber que pedagogo precisa desses conhecimentos mínimos. Porém essa comissão apenas orienta, ela aponta os caminhos que a prova irá ter, mas não determina as questões (Coordenador Geral do Enade).

Pela fala do coordenador geral do exame, é possível perceber que a cultura em torno do currículo e de suas diretrizes ainda é referenciada por um paradigma técnico-linear. Este paradigma induz ao entendimento de que o currículo é uma tarefa de especialistas, imbuída de uma concepção neutra de quem o elabora e também do próprio conhecimento contido nele, o que gera, como resultado, uma listagem de disciplinas.

Porém, apesar de sua apregoada neutralidade, o currículo revela-se como um campo de conflito. Nele é preciso desmistificar o saber e questionar a objetividade dos conhecimentos. Trata-se de combater a visão de que a escola é um local de transmissão linear de conhecimentos e de verdades absolutas onde o currículo é concebido como resultado de um suposto consenso cultural (DOMINGUES; SAVIANI, apud JUNIOR et al., 2008).

A prova do Enade, ao negar a oportunidade de participação à comunidade acadêmica, acaba por dar razão a estes autores. Ou seja, ao adotar uma prova padronizada, desconsidera as diferenças entre as IES e o lugar que cada uma delas ocupa na função social da educação superior.

Comparando as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Farmácia e Serviço Social com as diretrizes do Enade para os mesmos cursos, percebe-se que elas trazem similaridades, porém, as diretrizes elaboradas pelas comissões assessoras do Inep para o Enade avançam para além das Diretrizes Curriculares Nacionais, principalmente, no componente de formação específica (BRASIL/MEC, 2001; BRASIL/MEC, 2002; BRASIL/MEC, 2007).

A percepção que estudantes e coordenadores têm das provas do Enade vai de encontro aos princípios da Conaes:

No curso de Farmácia, é preciso que se tenha um olhar muito tênue entre a relação do curso e o Sistema Único de Saúde, porque temos um curso que é totalmente formado de uma maneira mercadológica, muito voltado para a área acadêmica de pesquisa ou para a área de indústria, e isso não é uma realidade de Brasília. Aqui temos um grande déficit na área de formulação de políticas, de assistência farmacêutica, na área do cuidado. Uma avaliação simples tem que conseguir detectar esses pontos e apontar o grau de adequação do curso com as próprias leis e diretrizes curriculares para apontar o grau de aproximação ou não dos projetos políticos do curso. Isso seria um ganho muito maior do que simplesmente avaliar o estudante no final do curso, dizendo que ele saiu do ponto A e foi para o ponto B. Mas eu ainda acredito que é preciso ter avaliação (Estudante do curso de Farmácia).

Eles não sabem o que eu aprendi na minha universidade, e como que eles avaliam da mesma forma o Serviço Social do Rio de Janeiro ou do Maranhão, sendo que cada curso tem uma grade curricular diferente? O objetivo de avaliar não existe (Estudante de Serviço Social a).

Mais uma vez, é possível perceber que, para os entrevistados, a prova do Enade não apresenta uma função, na medida em que não consegue atender à realidade de cada curso, de cada instituição e nem sequer dá oportunidade para que a comunidade acadêmica participe do processo de sua elaboração. Dessa forma, a prova perde ainda mais legitimidade acadêmica, que deveria ser um ponto crucial para qualquer instrumento de avaliação. Assim, em que pese a intenção revelada pelos gestores do MEC/Inep, e também pelos documentos oficiais, de “contribuir” para o aperfeiçoamento dos currículos em busca da qualidade, o Enade não consegue cumprir esse papel.

É preciso reconhecer que não se percebeu na fala dos entrevistados uma repulsa a processos de avaliação. Pelo contrário, existe uma grande preocupação em prol do aperfeiçoamento do currículo, sendo que um requisito apontado como importante é a participação coletiva. Como exemplo, situa-se o curso de Serviço Social, cujas diretrizes são

elaboradas a partir das discussões em seminários regionais e nacionais, organizados por associações de classe e de pesquisa:

As diretrizes curriculares do Serviço Social foram modificadas há pouco tempo por causa do Reuni. Deveriam ter sido modificadas há muito mais tempo, porque estávamos sem professores suficientes no quadro. Os professores que entraram agora no curso, mesmo assim não completam o quadro de déficit que temos. Então por conta desses problemas eles viram a necessidade de revisar essas questões do curso, mas foi por causa do Reuni. E essa revisão foi boa, mudou muita coisa. Os estudantes então aproveitam as assembleias do Centro Acadêmico e encontros estudantis para proporem essas mudanças que depois são encaminhadas ao Conselho Federal de Serviço Social assim como à Associação Nacional de Pesquisa da área, que também atua em âmbito nacional. Os resultados funcionam muito bem em âmbito nacional, mas, ao meu ver, essas novas diretrizes foram elaboradas em função do Reuni (Estudante de Serviço Social a).

Em termos de adaptação do currículo, nós fazemos isso por livre iniciativa e com muita frequência. Então o Enade não entra em momento nenhum como elemento incentivador dessas ações. Nós estamos elaborando agora um projeto pedagógico para discussão, mas o Enade não entra como elemento, apenas programas como o Reuni, por exemplo (Coordenadora do curso de Serviço Social).

Os trechos acima deixam claro que a universidade busca recorrentemente o aperfeiçoamento de seus currículos, tentando adequá-los à realidade institucional e local em que os cursos estão inseridos. Dada a fraca legitimidade do Enade, as associações de classe e de pesquisa acabam por exercer papel importante na definição dos currículos. No curso de Farmácia, por exemplo, o currículo estabelece relação estreita com a área industrial, porém, essa interlocução não condiz com a realidade de Brasília, que apresenta um grande déficit na área de formulação de políticas para a saúde e de assistência farmacêutica, como afirmou o estudante.

Ele confirma essa relação ao afirmar que os conteúdos dos exames do Enade são eivados de sentidos que remetem à primazia do mercado. Ao responder a pergunta “O que impulsiona mais mudanças no currículo, o mercado de trabalho ou a avaliação?”, ele diz:

Eu, particularmente, acredito que seja o mercado. Eu não consigo enxergar, ao menos na época que eu estava na universidade, no Enade, uma proposição de mudança de currículo, de estrutura, de metodologia e de conteúdos (Estudante do curso de Farmácia).

Um currículo referenciado no mercado faz com que a formação seja pautada no desenvolvimento de competências e habilidades que buscam capacitar os estudantes como gestores de seus próprios negócios em diversas áreas. Dessa forma, as disciplinas consistem em valorizar o rumo do empreendedorismo, levando em consideração o que existe nas leis de um mercado desigual e meritocrático. Docentes e discentes são conduzidos a um projeto acadêmico com base nos princípios e fundamentos da sociedade capitalista, liberal e altamente competitiva, colocando em segundo plano a formação acadêmica que leve em conta uma visão abrangente da sociedade e da educação (KUENZER, apud ASSIS, 2008).

Outro ponto importante refere-se às repercussões do Enade nos cursos e nas instituições, segundo as opiniões trazidas pelos entrevistados. Vê-se que o exame pouco influencia os currículos e também o planejamento:

Na época eu não acompanhava tanto, mas o Serviço Social tem até um histórico de ser mais crítico para esse tipo de avaliação, mas na época eu não me lembro de ter visto nenhum posicionamento com relação ao Enade. Eu acho que não tem tanta interferência, comparando os resultados de 2002 e 2007, são resultados que possuem uma diferença grande, mas no curso não se pode ver essa diferença (Estudante de Serviço Social b).

Em contradição com a estudante de Serviço Social, o coordenador geral do Enade vê de forma diferente as repercussões do exame na dinâmica das instituições.

Nós vemos que as instituições, no caso do resultado do Enade, usam aqueles relatórios para reorientar seus trabalhos futuramente. Se isso tem um fundo de mercado, no caso das instituições privadas, ou não, pode ser que tenha, mas muitas podem usar informações para se reorientarem pedagogicamente e até do ponto de vista da questão curricular. O resultado tem várias avaliações (coordenador geral do Enade).

A visão dos gestores apresenta-se de forma diferenciada daquela expressa pela comunidade acadêmica. Ao passo que os primeiros pensam no “auxílio” prestado pelos resultados da avaliação às dinâmicas dos cursos e das instituições, os segundos não consideram o exame e seus desdobramentos como fator relevante para tal. Há de se considerar também que, na visão dos gestores, os resultados são instrumentos importantes de aferição da qualidade educacional e também servem para suprir as necessidades de informação à sociedade. Como informam:

Eu, particularmente, sou favorável a que se tenha alguma informação para dar à sociedade. Antigamente todo mundo falava da qualidade de uma faculdade e não tinha como comparar. Depois que veio o “Provão” existe essa avaliação, em pouco tempo a instituição muda a estrutura, melhora a qualidade, melhora o salário. E nas instituições privadas essa avaliação é mais importante ainda. Já vi casos em que as instituições não entram com o pedido de renovação da licença dos cursos e os alunos já estão no último semestre. Os alunos acabam o curso e não terão direito ao diploma. A instituição faz isso porque sabe que não tem condições de bancar a renovação. Mas alguém tem que demonstrar isso (Coordenador geral do Enade).

E para os alunos escolherem as escolas, eles olham a reputação da escola. E uma prova pode não dar esse resultado, mas pode ajudar a formar a reputação. Isso é importante, e mais, como bom desempenho, melhora a reputação da escola e ao melhorar a reputação da escola aumenta a demanda por seus cursos. Há um movimento de melhoria dos cursos e um elemento que faz com que as escolas comecem a se preocupar com isso. Para o aluno que quer selecionar um curso importa a reputação da instituição, isso é um indicador importante. E para que ele faça isso, eu preciso divulgar essas informações. Para atrair mais alunos, as instituições põem mecanismos de melhoria de qualidade. Agora, eu não posso pegar um indicador e analisar somente sobre uma dimensão, mas ele precisa ser divulgado para que atinja o objetivo que quer atingir (Presidente do Inep).

Embora em contradição com os objetivos do Sinaes, os próprios gestores do MEC/Inep admitem a publicização de uma parte do processo de avaliação com a justificativa da *accountability*, ou seja, como um mecanismo de prestação de contas à sociedade.

Para Reis (2009), os resultados, divulgados isoladamente, levam ao entendimento de que eles são os únicos que avaliam as instituições. O fato é que, isoladamente, os resultados do Enade não traduzem a realidade de uma instituição, ainda que possam se constituir como um elemento importante desde que interajam com um processo avaliativo global.

Essa avaliação, de maneira isolada, segundo Dias Sobrinho (2000, p.157),

[...] não dá conta de uma realidade tão complexa como é a educação superior. Torna-se necessário então, utilizar várias avaliações, porém não desligadas umas das outras; as avaliações devem constituir um conjunto articulado, um programa integrado por idéias e ações coerentes, organizadas e com intencionalidade educativa.

Neste percurso, coordenadores e estudantes acabam por concordar com a afirmação de Dias Sobrinho, quando dizem que:

Para avaliar o aluno é interessante mostrar para ele que ele não está sendo o único avaliado, que também há avaliação para o curso, professores, enfim. Isso é válido.

Avaliar somente o aluno significa apenas uma avaliação pontual. [...] Válido é, já que de toda forma de avaliação a gente tenta extrair o melhor possível, levando em consideração as suas deficiências e suas carências. Mas avaliar só o aluno, eu sou contrária (Coordenadora do curso de Farmácia).

A avaliação poderia ser um grande provocador de mudanças, desde que a essa política educacional fosse incorporada uma lógica com elementos pedagógicos e metodológicos. Eu não acredito em uma avaliação que não seja parte do processo de aprendizado. Se eu realizo uma avaliação dentro de uma instituição e não consigo debater com os estudantes e professores o resultado dessa avaliação para que se possa refletir o que está acontecendo, ela não tem valor nenhum. É somente um selo de qualidade (Estudante do curso de Farmácia).

Mas essa avaliação tem que ser de todos os componentes que fazem parte desse processo. Por isso eu sou resistente à avaliação de um pedaço do processo. Não dá pra você inferir um peso muito grande dentro de um processo todo de uma universidade, que vem desde a formação, a especialização e as condições de trabalho desses professores, os recursos para pesquisa, incentivos à estrutura da universidade para os docentes e alunos com salas boas, bibliotecas atualizadas (Coordenadora do curso de Serviço Social).

Fica claro, segundo a opinião dos entrevistados, as pesquisas examinadas e o referencial teórico que orienta esta pesquisa, que o debate sobre a avaliação busca o aperfeiçoamento de um padrão de qualidade referenciado na comunidade acadêmica, na função social das IES e, principalmente, no diálogo entre os diversos atores que compõem o processo avaliativo.

Porém, como nos alerta Gentili (2002, p.172),

[...] Devemos sustentar com decisão que não existe um critério universal de qualidade (ainda que os intelectuais reconvertidos assim o pretendam). Existem diversos critérios históricos que respondem a diversos critérios e intencionalidades políticas. Um é o que pretende impor os setores hegemônicos: o critério de qualidade como mecanismo de diferenciação e dualização social. Outro, o que devem conquistar os setores de esquerda: o da qualidade como fator indissolúvelmente unido a uma democratização radical da educação e a um fortalecimento progressivo da escola pública.

Certamente, este estudo situa-se na segunda opção levantada por Gentili, pois entende que o processo de avaliação, ao constituir um importante instrumento de aperfeiçoamento da qualidade educacional, precisa ser, necessariamente, democrático e participativo, levando em consideração os diversos elementos que constituem o campo da construção do conhecimento, principalmente nas IES.

A pesquisa de Reis vai ao encontro da análise segundo a qual existem modelos de avaliação em disputa:

De um lado temos uma avaliação voltada para o processo formativo, com objetivos dirigidos ao retorno social da educação superior; de outro temos uma avaliação voltada à concepção mercadológica, que tem como critério de qualidade a permanência da instituição em um mercado competitivo (REIS, 2009, p.144-145).

A autora continua, afirmando que:

A tendência natural é que uma tendência suplante a outra. E, neste caso específico, a probabilidade maior é que a tendência gerencialista prevaleça e o Enade se sobressaia ao Sinaes, como ocorreu com o ENC. A questão que está colocada é que o MEC, para atender a interesses privados, está pondo em risco seu próprio sistema de avaliação (REIS, 2009, p. 145).

Dialogando com a autora, conclui-se que o Enade, concebido como está, proporciona mecanismos de diferenciação e dualização social na medida em que não dialoga com o fortalecimento da qualidade educativa ancorada na participação e compromisso dos sujeitos. Considero a avaliação e a referência de qualidade como um campo em disputa e concordo com Gentili (2002), para quem o desafio é duplo. Por um lado, trata-se de destruir e combater a nova retórica que se expande de forma bastante envolvente, com a força implacável do senso comum dominante. Por outro lado, trata-se de construir um novo sentido que leve a qualidade da educação ao *status* de direito inalienável que corresponde à cidadania, sem nenhum tipo de restrição ou segmentação de caráter mercantil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha do título considerações finais, mais do que um artifício semântico, traduz a intenção de evitar a afirmação de verdades absolutas. Parte-se do pressuposto de que os resultados desta pesquisa traduzem uma determinada visão de mundo, de educação e de avaliação e, portanto, podem ser expressos em alguns apontamentos que coloco ao debate. Dessa forma, as considerações aqui expressas podem estimular a reflexão de outros pesquisadores em torno da avaliação da educação superior.

O objetivo geral desta investigação consistiu em analisar as repercussões do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes na gestão da universidade pública brasileira, a partir da experiência da UnB. Partimos do pressuposto de que a avaliação da educação superior estabelece interface com diferentes visões de mundo, de sociedade e de educação e, principalmente, das opções governamentais no que se refere às políticas públicas.

A pesquisa deixou claro que a reforma da administração pública brasileira, realizada segundo a concepção gerencialista que marcou a reforma do aparelho do Estado, instituída no governo de Fernando Henrique Cardoso, interferiu diretamente na organização da educação superior. Este nível de ensino expandiu a oferta de cursos, principalmente por meio da iniciativa privada, com base em uma visão neoliberal segundo a qual o *modus operandi* do mercado seria mais eficaz para lograr o desempenho institucional que se requeria para a universidade brasileira.

Prova de quão peculiar foi a expansão desse nível de ensino são os dados relativos aos anos de 1995 a 2002, que mostram que as universidades públicas cresceram a uma taxa de 8%, enquanto o setor privado alcançou um crescimento de mais de 30%. No caso das faculdades isoladas privadas, o crescimento foi de 123%.

Devido a essa peculiaridade, a educação superior foi reforçando uma tendência mais voltada para o ensino, desconsiderando o princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. A avaliação emergiu como instrumento organizador das transformações sofridas pela educação superior e como forma de garantir o gerenciamento estatal sobre o seu desenvolvimento.

A pesquisa histórica sobre as políticas de avaliação, feita através da análise dos documentos oficiais e da literatura referente ao tema, demonstrou que, à medida que se estabeleceu uma determinada concepção e uma forma de organização do Estado brasileiro, a avaliação ganhou contornos similares, em consonância com as bases ideológicas que estruturam as políticas estabelecidas pelo Estado. A investigação confirmou que o atual sistema de avaliação acompanha o movimento histórico de formulação e implantação das políticas avaliativas.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior trouxe elementos que expressam algumas incongruências entre a sua proposta inicial e a sua prática. Por meio de pesquisa bibliográfica e de entrevistas semiestruturadas, realizadas como parte do trabalho de pesquisa, percebemos que essas contradições foram aguçadas desde meados da década de 1990 e se prolongam até os dias atuais, podendo ser percebidas em documentos oficiais e em relatos dos gestores públicos do campo da avaliação e dos membros da comunidade acadêmica.

Há de se considerar também que o Sinaes não atende toda a educação superior. Não podemos esquecer que a avaliação da pós-graduação é feita pela Capes e não pelo sistema. Portanto, na prática, ele é um sistema de avaliação apenas do ensino de graduação.

Um dos pressupostos que orientou esta dissertação, avalizado pelo próprio texto do Sinaes, é que as dimensões de avaliação e regulação – onde a primeira deve orientar a formulação de propostas e projetos que possam auxiliar no alcance da educação pública de qualidade, e a segunda diz respeito à própria gestão do sistema – guardam uma relação recíproca na qual uma não pode se sobrepor à outra, mas ambas devem ser consideradas no processo avaliativo.

É perceptível, tanto pela bibliografia consultada, assim como nos depoimentos dos entrevistados, que o Sinaes, em sua formulação conceitual, representa um avanço, porém, um de seus instrumentos, o Enade – objeto de estudo deste trabalho – deixa evidente sua dualidade estrutural ao permitir que a avaliação externa do desempenho estudantil se sobreponha a um diagnóstico mais amplo, como a autoavaliação institucional.

As entrevistas com os gestores do Inep, coordenadores e estudantes dos cursos de Farmácia e Serviço Social mostraram diferentes opiniões, especialmente entre a comunidade

acadêmica e os gestores, no tocante ao papel regulador do Sinaes. Para os gestores, os instrumentos de avaliação e seus resultados, mesmo de forma isolada, devem ser divulgados à sociedade como prestação de contas. Para os membros da comunidade acadêmica a divulgação isolada de resultados como os do Enade indica um tipo de prestação de contas que tem como objetivo instituir um *ranking* interinstitucional para consumo da sociedade e, principalmente, do mercado.

A análise também revelou que existem inconsistências entre os resultados do Enade e a suposta qualidade aferida por ele. Pelo fato de que o exame ocupa mais de 70% na composição do Conceito Preliminar de Cursos e que a nota 3 ou superior deste conceito constitui um indicador para dispensar a avaliação *in loco* dos cursos, o Enade acaba por ser um instrumento do processo de regulação do sistema da educação superior no país.

Na medida em que um exame de larga escala para aferir o desempenho dos estudantes passa a ser principal referência do processo de avaliação, estimula-se a construção de um conceito de qualidade formal, no qual os estudantes são preparados especificamente para as provas do exame, fazendo com que seus resultados expressem a fotografia de um determinado momento da vida estudantil (mesmo considerando a participação de ingressantes e concluintes), desconsiderando, assim, um processo contínuo que leve em conta a construção do conhecimento acadêmico em sua totalidade, como propulsor da qualidade referenciada na comunidade acadêmica e na missão institucional.

Agregam-se a essas considerações outros elementos como: o método de aplicação do exame, a formulação das provas, a obrigatoriedade, a padronização e as formas de punição, que constituem elementos que dão razão às críticas e fazem com que a legitimidade do Enade seja colocada em questão. Entre essas, sobressai a opinião da comunidade acadêmica da universidade pública de que o Enade não se concretiza como um processo democrático e participativo, e, portanto, pouco repercute na dinâmica da organização acadêmica dos cursos e das instituições. Dessa forma, o planejamento e o currículo dos cursos orientam-se por outros referenciais que não os resultados do exame.

Por fim, cabe reconhecer que os dados aqui apresentados não esgotam a reflexão sobre um tema tão abrangente e complexo. Não obstante, representam um esforço para acalantar o

debate, e, portanto, estarei recompensado se essas considerações puderem constituir um elemento propulsor da reflexão continuada acerca da avaliação institucional.

6 REFERÊNCIAS

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

_____. Reforma do Estado e Políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 75, ago. 2001.

ALMEIDA JUNIOR, Vicente de Paula. **O processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil (1983-1996)**. Tese de Doutorado, Universidade de Campinas, Campinas, 2004.

ANDRIOLO, Leonardo José. **A reforma do Estado de 1995 e o contexto Brasileiro**. Anais do Encontro Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Salvador, 2006.

ASSIS, Lúcia Maria de. **Avaliação institucional e prática docente na educação superior**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

BALZAN, Newton César; DIAS SOBRINHO, José (Org.) **Avaliação Institucional**: teoria e experiências. São Paulo, Cortez: 1995.

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

BARROSO, João. O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial – out. 2005

BARROSO, João. **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmica e atores.** Lisboa, Portugal: EDUCA, 2006.

BEHRING, Elaine. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In BEHRING, Elaine e ALMEIDA, Maria Helena (Org.) **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas.** São Paulo: Cortez, 2008.

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

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil proposta de governo.** Brasília: s. ed., 1994.

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.** São Paulo, 2002
Disponível em www.pt.org.br . Acesso em maio de 2008.

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. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em maio de 2008.

DIAS, Carmem Lúcia; Horiguela, Maria de Lourdes Morales; MARCHELLI, Paulo Sérgio. Políticas para avaliação da qualidade do ensino superior no Brasil: um balanço crítico. **Educação e Pesquisa**, v. 32, n. 3, set/dez, 2006. p. 435-462.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior.** Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Universidade e Avaliação:** entre 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 (Org.) **Políticas e gestão da educação superior:** transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa: a experiência da Unicamp. In. BALZAN, Newton César; SOBRINHO, José Dias (Org.) **Avaliação Institucional:** teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado:** sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do estado e as políticas para a educação superior o Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade.** Campinas, vol.23, n.80, p. 234-252, set./2002.

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

Disponível em www.anped.org.br. Acesso em maio de 2008.

_____. (Orgs.) **Políticas e gestão da educação superior:** transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã, 2003.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** Formação do patronato brasileiro. 3. ed. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FARIA, Juliana Guimarães et al. O Enade na visão dos estudantes de duas IES de Goiás. In. FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira (Org.) **Avaliação institucional: sinais e práticas**. São Paulo: Xamã, 2008.

FÁVERO, M. L. A.; SEGENREICH, S. C. D. Universidades e centros universitários pós LDB/96: tendências e questões. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Org.) **Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB**. Brasília: INEP, 2008.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FLEURY, Sônia. Reforma administrativa: uma visão crítica. **Revista de Administração Pública**, vol. 31, n. 4. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira (Org.) **Avaliação institucional: sinais e práticas**. São Paulo: Xamã, 2008.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de; AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. In. FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira (Org.) **Avaliação institucional: sinais e práticas**. São Paulo: Xamã, 2008.

GENTILI, Pablo A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In. _____; SILVA, Tomaz Tadeu (Org.) **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu (Org.) **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

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.

_____. **O Exame Nacional de Cursos como política de avaliação do ensino superior:** origens, contrastes e sua importância para política de regulação estatal do ensino superior. ANPED, 2001. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em maio de 2008.

HADDAD, Fernando (Apresentação). In. BRASIL. Ministério da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Avaliação de cursos de graduação – Instrumento. MEC/INEP, Brasília, 2006.

HORTA NETO, João Luiz. **Avaliação Externa:** a utilização dos resultados do Saeb 2003 na gestão do sistema público de ensino fundamental no Distrito Federal. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

IAMAMOTO, Marilda. Estado, classes trabalhadores e política social no Brasil. In BOSCHETTI, Ivanete; et al. (Org.) **Política social no capitalismo:** tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

JUNIOR, Nelson de Abreu et al. Políticas avaliativas do ensino superior e seus desdobramentos nos currículos dos cursos de Pedagogia e Administração. In. FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira (Org.). **Avaliação institucional:** sinais e práticas. São Paulo: Xamã, 2008.

LEITE, Denise. **Reformas universitárias:** avaliação institucional participativa. Petrópolis: Vozes, 2005.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Reforma universitária do governo Lula: o relançamento do conceito de público não-estatal. In. NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Reforma Universitária do governo Lula: reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004.

_____. **Reforma da Educação Superior nos anos de contra-revolução neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luis Inácio Lula da Silva**. Tese de Doutorado, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

LOPES, Maria Fernanda Arraes. **Objetivos e perspectivas do PAIUB e do ENC**. ANPED, 2000. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em maio de 2008.

MANCEBO, Deise. Autonomia universitária: reformas propostas e resistência cultural. **Universidade e Sociedade**, ano VIII, n. 15, 1998, p. 51-59. Disponível em: www.anped11.uerj.br/20/mancebo.htm Acesso em fev. 2010.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. In. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, 1997.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Reforma Universitária do governo Lula: reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. O Capital contra a democracia. In. **Conferência de abertura do seminário Sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo, 1 a 3 de jul. 2004.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

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

PEREIRA, Luis Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Org.) **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

REAL, Giselle Cristina Martins. **A qualidade revelada na educação superior: impactos da política de avaliação no Brasil**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

REIS, Carla de Borja. **O uso dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes nos cursos de Física da Universidade de Brasília e da Universidade Católica de Brasília (2005)**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

RISTOFF, Dilvo L. (Introdução). **Enade: perspectivas de avaliação dinâmica e análise de mudanças**. Brasília: Ministério da Educação/INEP, 2006.

ROTHEN, José Carlos. **A teoria do capital humano e o Provão**. ANPED, 2002. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em maio de 2008.

ROTHEN, Jose Carlos; NASCIUTTI, Fernanda. **A educação superior em prova: o perfil da educação superior apresentado pelos resultados do ENADE 2005 e 2006**. ANPED, 2008. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em maio de 2008.

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

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. **O significado da atual avaliação externa do MEC para as Universidades Brasileiras**. ANPED, 2000. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em maio de 2008.

SGUISSARDI, Valdemar (Org.) **Educação Superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.

SILVA, Maria Abádia da. O consenso de Washington e a Privatização na educação brasileira. In. **Revista Linhas Críticas**, Brasília: Universidade de Brasília/Faculdade de Educação, v.11, n.21, p. 255-264, jul/dez, 2005.

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

SILVA JR, João dos Reis. **Reforma do estado e na educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2003.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.

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 (Org.) **A idéia de universidade: rumos e desafios**. Brasília: Líber Livro, 2006.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, p. 175-190, jul. 2003.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; REAL, Gisele Martins. Resultados e vicissitudes da avaliação da educação superior: mecanismos implementados em Mato Grosso do Sul (1995-2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 107, p. 469-488, mai/ago. 2009.

TORRES, Carlos A. Estado, privatização e política educacional. Elementos para uma crítica ao neoliberalismo. In. GENTILLI, P. (Org.) **Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública**. Petrópolis: Vozes, 1995, p.109 – 194.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2007.

VARGAS, Hustana. **Resultados do Provão: surpresas desconcertantes**. ANPED, 2000. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em maio de 2008.

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **Avaliação da Educação Superior no Brasil: do Provão ao ENADE**. Documento preparado para o Banco Mundial. Bahia: 2005.

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Maria Vinhaes; SOARES, José Francisco. Do provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. *Ensaio: Aval. Polt. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.14, n. 52, p. 291-310, jul./set. 2006.

VINAGRE, Maria Ângela. História da educação brasileira: o problema de sua periodização. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, n. 161, p. 112-41, jan./abr. 1988.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 1. Brasília: Ed. UnB, 2004a.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Brasília: Ed. UnB, 2004b.

Documentos públicos

BRASIL. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/l9131_95.htm. Acesso em fev. 2009.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm. Acesso em fev. 2009.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em fev. 2009.

_____. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm. Acesso em fev. 2009.

_____. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm. Acesso em fev. 2009.

_____. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível

em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm. Acesso em fev. de 2009.

_____. **Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996.** Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Disponível em http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/d2026_96.htm. Acesso em fev. 2009.

_____. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997.** Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/d2306_97.htm. Acesso em fev. 2009.

_____. **Decreto nº 5.205 de 14 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/D5205.htm. Acesso em fev. 2009.

_____. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm. Acesso em fev. 2009.

_____. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em fev. 2009.

_____. **Medida provisória nº 147, de 15 de dezembro 2003.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior. Disponível em <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/MP147-2003-Institui%20o%20SINAES.htm>. Acesso em fev. 2009.

_____. **Projeto de Lei 7.200/2006.** Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Disponível em http://www.contee.org.br/coordenacao/geral/materia_17.htm. Acesso em fev. 2009.

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

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

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da reforma do estado (Brasil). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

_____. Ministério da Educação/INEP. **Resumo Técnico do Provão 2003.** Brasília: INEP, 2003.

_____. Ministério da Educação/INEP. **Censo da Educação Superior: Graduação.** Brasília: INEP, 1995-2008.

_____. Ministério da Educação. **Portaria n.º 2.051, de 09 de julho de 2004.** Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004.

_____. Ministério da Educação/INEP. **Portaria nº 107 de 22 de julho de 2004.** SINAES e ENADE – disposições diversas.

_____. Ministério da Educação/INEP. **Portaria nº 931, de 21 de março de 2005.** Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica.

_____. Ministério da Educação/INEP. **Portaria Normativa nº4, de 05 de agosto de 2008.** Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores.

_____. Ministério da Educação/INEP. **Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008.** Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior – IGC.

_____. Ministério da Educação/INEP. **Portaria Normativa nº40, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.

_____. Ministério da Educação/INEP. **Portaria nº 151 de 31 de julho de 2007.** Estabelece as diretrizes para formulação da prova do ENADE para a área de Serviço Social.

_____. Ministério da Educação/INEP. **Portaria nº 144 de 31 de julho de 2007.** Estabelece as diretrizes para formulação da prova do ENADE para a área de Farmácia.

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

_____. Ministério da Educação/INEP/CONAES. **Diretrizes para avaliação das instituições da educação superior.** Brasília: INEP, 2004.

_____. Ministério da Educação/INEP/CONAES. **Avaliação de cursos de graduação – Instrumento**. Brasília, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Resolução CNE/CES 15/2002. **Diário Oficial da União, Brasília, 9 de abril de 2002**. Seção 1, p.33. Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Serviço Social.

_____. (Brasil). Resolução CNE/CES 2/2002. **Diário Oficial da União, Brasília, 4 de março de 2002**. Seção 1, p.9. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Cursos de Graduação em Farmácia.

APÊNDICE I: Roteiro de entrevista com os coordenadores de cursos

1. Em sua opinião, a avaliação é importante para a universidade pública? E para este curso?
2. Como o Sr. avalia o Enade?
3. Como o Sr. avalia o conteúdo das provas deste exame?
4. Como a comunidade (gestores, professores e estudantes) recebe os resultados do Enade? Os resultados são discutidos pela comunidade? (lembrete: método, currículo e professor).
5. Que providências são tomadas a partir dos resultados do Enade? Quem toma as iniciativas?
6. Os professores sofrem alguma consequência? Qual ou quais?
7. Os resultados do Enade estimulam mudanças nos currículos, no planejamento e na gestão dos cursos?
8. Para o Sr., o Enade contribui para a melhoria da qualidade do curso?
9. Existem outros fatores que estimulam mudanças?

APÊNDICE II: Roteiro de entrevista com os estudantes

1. Em sua opinião, qual é a importância da avaliação para a universidade pública? E para seu curso em particular?
2. Para você, qual a intenção que está implícita na proposta de avaliação do governo?
3. Você conhece algum tipo de avaliação participativa na UnB? O que você acha desse tipo de avaliação?
4. E sobre o Enade?
5. Como você avalia o conteúdo das provas deste exame?
6. Como você toma conhecimento dos resultados do Enade?
7. Em sua opinião, os resultados do Enade refletem na qualidade do seu curso?
8. O Enade contribui para a melhoria da qualidade do seu curso? De que forma?
9. Como o colegiado do seu curso reage aos resultados?
10. Eles são discutidos? Onde? Por quem?
11. Os resultados do Enade impulsionaram mudanças no currículo e no planejamento do seu curso? Quais?
12. Além do Enade, existem outros fatores que impulsionam mudanças neste curso?

APÊNDICE III: Roteiro de entrevista com o coordenador geral do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

2. Em que medida a avaliação contribui para o desenvolvimento de políticas públicas para a educação superior?
3. Em sua opinião, qual é a importância da avaliação para a universidade pública?
4. Qual a intenção da proposta de avaliação do governo?
5. Como o Sr. situa o Enade na proposta do Sinaes?
6. A divulgação e a análise isolada dos resultados do Enade podem interferir na realização do mesmo?
7. Em que medida o Enade e seus resultados refletem a realidade dos cursos avaliados?
8. O Enade influencia no currículo e no planejamento dos cursos?
9. Qual a intenção do governo em lançar mão de outros indicadores no contexto do Sinaes?
10. Os primeiros resultados geraram que tipo de manifestação no âmbito da educação superior?
11. Em sua opinião, como os índices contribuem para melhoria da qualidade nas instituições públicas?
12. Na opinião do senhor, por que o Enade, um exame geral, tem maior peso no processo de formação dos índices?

APÊNDICE IV: Roteiro de entrevista com o presidente do INEP

1. Em que medida a avaliação contribui para o desenvolvimento de políticas públicas para a educação superior?
2. Em sua opinião, qual é a importância da avaliação para a universidade pública?
3. Qual a intenção da proposta de avaliação do governo?
4. Como o senhor situa o Enade na proposta do Sinaes?
5. A divulgação e análise isolada dos resultados do Enade podem interferir na realização do mesmo?
6. Em que medida o Enade e seus resultados refletem a realidade dos cursos avaliados?
7. O Enade influencia no currículo e no planejamento dos cursos?
8. Qual a intenção do governo em lançar mão de outros indicadores no contexto do Sinaes?
9. Os primeiros resultados geraram que manifestações no âmbito da educação superior?
10. Como os índices contribuem para a melhoria da qualidade nas instituições públicas?
11. Na opinião do senhor, por que o Enade, um exame geral, tem maior peso no processo de formação dos índices?
12. Qual é o lugar dos processos de avaliação interna?