

Considerações sobre a Implementação da Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil (1995-1996)¹

VICENTE DE PAULA ALMEIDA JÚNIOR*

Recebido: 19/04/05

Aprovado: 16/05/05

* Doutor em Educação pela Unicamp/FE. Professor Universitário. Consultor Especialista em Avaliação Institucional. vicentealmeidajunior@yahoo.com.br

Resumo: Este artigo discute, à luz do referencial de Análise da Política o processo de implementação da política de avaliação da educação superior no Brasil (1995-1996). O texto expõe que, nessa fase, o processo caracterizou-se pelo fato de descartar e/ou desconsiderar as propostas, experiências avaliativas desenvolvidas durante as fases de construção e formulação da agenda pelo conjunto da comunidade acadêmica, MEC e sociedade civil. A consequência disso foi a implantação do Exame Nacional de Cursos – ENC (“Provão”) e a predominância de uma tendência avaliativa baseada no controle de resultados em detrimento de uma tendência formativa e participativa.

Palavras-chave: avaliação da educação superior, políticas de avaliação, implementação da política, tendências em avaliação.

CONSIDERATIONS ON THE IMPLEMENTATION OF BRAZILIAN HIGHER EDUCATION EVALUATION POLICY (1995-1996)

Abstract: This article discusses the implementation of higher education evaluation policy during 1995 and 1996. The text asserts that the process, during this phase, was characterized by the rejection of previous proposals and evaluation experiments developed by the academic community, MEC and the civil society. The consequence was the implementation of the National undergraduate Program Examination (Provão) and the predominance of an evaluative trend based on the idea of control of results detrimental to the formative and participatory trend.

Key words: Evaluation of Higher Education; Evaluation Policies; Evaluation Trends.

Introdução

O filósofo grego Epicuro (341-270 a.C.) descreveu, em *Carta sobre a Felicidade*, quais são as principais atitudes que devemos cultivar para alcançarmos uma vida feliz, isto é, virtuosa. Uma delas é justamente a capacidade de pensarmos sobre o passado. Afirma o filósofo que a lembrança das experiências passadas ou dos acontecimentos passados suscita a reflexão sobre o fluxo contínuo da vida presente, projetando-nos para o futuro sem temor.

1 Este texto é parte da tese de doutorado defendida pelo autor no Programa de Pós-Graduação em Educação FE/Unicamp em fevereiro de 2004, com adaptações.

É com esse intuito que propomos uma breve discussão sobre um dos momentos do processo de formação da política de avaliação da educação superior no Brasil – a fase de implementação (1995-1996)². Posteriormente, num outro artigo, discutiremos a mais recente política avaliativa, transformada em Lei (nº 10.861) que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) em 14 de abril de 2004.

Como já sabemos, a primeira fase da avaliação da educação superior no Brasil – construção da agenda (1983-1992), foi o espaço de constituição da lista de problemas que chamaram a atenção do governo. A segunda fase, formulação da política (1993-1995), caracterizou-se pelo espaço político de trocas, conflitos e poder. Fase em que se elaboraram no Brasil concretamente as alternativas ou propostas de avaliação. A terceira fase, objeto deste texto, consolidação ou implementação da proposta governamental (1995-1996), caracterizou-se pelo fato de descartar e/ou desconsiderar as propostas, experiências avaliativas desenvolvidas durante as fases de construção e formulação da agenda pelo conjunto da comunidade acadêmica, MEC e sociedade civil. A consequência disso foi a implantação do Exame Nacional de Cursos – ENC (“Provão”) e a predominância de uma tendência avaliativa baseada no controle de resultados em detrimento de uma tendência formativa e participativa.

Com base na leitura de alguns documentos e a partir do referencial da Análise de Política explicamos o porquê da diferença entre as fases de formulação (alternativas) e implementação (prática); e também da predominância das propostas implementadas pelo MEC em detrimento das propostas dos atores ligados às instituições de educação superior.

Novamente, o quadro a seguir, expõe resumidamente as fases que examinamos e os resultados encontrados. As seções que compõem este texto tratam somente da implementação.

QUADRO 1. ANÁLISE DAS FASES DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Fases da Política/ Categorias de Análise	Construção da Agenda (1983-1992)	Formulação da Política (1993-1995)	Implementação (1995-1996)
Processo da Política	Crise da educação superior (gestão e função das instituições)	Crise da educação superior (qualidade educacional)	Crise da educação superior (Mercado educacional)
Atores da Política	Tensão entre atores	Entendimento entre atores	Predomínio de atores representantes dos órgãos governamentais
Relações de Poder	Relações (redes) difusas	Relações (redes) políticas	Relações (redes) intergovernamentais
Enfoque da Política Avaliativa	Técnico-burocrático e Participativo	Participativo	Técnico-burocrático

2 Uma análise das fases de construção e formulação da agenda foi publicada no número 1, volume 10 (mar.2005) desta Revista.

1. Implementação da política (1995-1996)

Na fase de implementação da política, consolidaram-se dois instrumentos elaborados pelo MEC para a avaliação da educação superior no Brasil, o Exame Nacional de Cursos – ENC (1995-1996) e a Análise de Condições de Oferta – ACE (1996). A contradição dessa etapa foi que ela não incorporou outros procedimentos (por exemplo, a auto-avaliação institucional) e experiências bem sucedidas (como o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras – PAIUB). Não envolveu também, de forma democrática e participativa, como a etapa da formulação, a comunidade acadêmica. Mas por que razão ou razões, no exato momento de implementar a política de avaliação, o MEC desacelera o apoio à proposta do PAIUB? Em outras palavras: por que se formula uma proposta e se implementa outra?

A etapa de implementação é a execução propriamente dita da política. Podemos dizer que ela resulta das propostas discutidas (fase da construção da agenda) e selecionadas (formulação da política); enquanto que as fases de construção da agenda e formulação da política estão, respectivamente, no plano da intenção e do discurso, a fase de implementação está no âmbito da execução. Nesse plano, as políticas governamentais são as que organizam as avaliações, e não o contrário (DIAS SOBRINHO, 2003).

De fato, as políticas para a avaliação da educação superior empreendidas pelo MEC, durante a gestão do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998)³, tinham como principal pressuposto uma visão predominantemente economicista de educação superior. Dentro dessa ótica o Ministério se propôs a implantar um formato avaliativo de resultados que, em termos práticos e imediatos, verifica a qualidade das instituições universitárias⁴, enquanto capacidade de corresponder às demandas de mercado.

O destaque dado à educação superior, de acordo com essa visão, teve o seguinte diagnóstico:

“(…) Precisamos considerar que **os custos do ensino superior**, tanto em termos absolutos como relativos, vêm se tornando cada vez mais elevados. Quer se trate de instituições públicas, financiadas com recursos de impostos, quer de instituições privadas, mantidas diretamente com o pagamento efetuado pelos alunos, é indispensável que quem sustenta as instituições seja informado sobre a qualidade e os custos dos serviços que elas prestam. **Só esta informação permite decisões fundamentadas sobre a quantidade e a direção dos inves-**

3 As políticas para a educação superior foram elaboradas pela equipe do economista e ministro da Educação Paulo Renato Souza, cargo que ocupou durante os dois mandatos do presidente FHC (1995 a 2002).

4 É oportuno registrar que o conceito de qualidade referido pelo Ministério da Educação no documento citado está intimamente relacionado ao conceito de qualidade empresarial. Sobre este último, ver GENTILI, Pablo, A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Petrópolis: Vozes, 1995, cap.4.

timentos a serem feitos, quer a decisão resida com o Poder Público, quer esteja na mão das famílias que mantêm os filhos em instituições particulares. Mesmo em se tratando de universidades públicas, não se pode conceber que a autonomia as isente de accountability, nem que continuem a receber recursos públicos sem prestar contas da qualidade e da amplitude dos serviços que prestam à sociedade em termos de ensino, pesquisa e extensão” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO, 1996: 03).

A partir desse diagnóstico, a discussão acerca do processo de implementação das políticas de avaliação da educação superior se deslocou do plano institucional para o plano individual; do âmbito nacional para o âmbito global e, finalmente, da questão da qualidade educacional para a questão da qualidade empresarial.

1.1 Do plano institucional para o plano individual

A leitura do decreto 2026 de 10/10/1996, em que o MEC estabelece os procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, deixa explícito o deslocamento do plano institucional para o plano individual (*Documento Básico*, publicado pelo Ministério da Educação e do Desporto em 10/07/1996).

Segundo o decreto, os procedimentos compreendem o exame dos “principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino” (Art.1, Inciso I).

Conforme o Artigo 3, os “principais indicadores” são levantados pela Secretaria de Informação e Avaliação Educacional (SEDIAE) e compreendem: taxas de escolarização bruta e líquida; taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso; taxas de evasão e de produtividade; tempo médio para conclusão dos cursos; índices de qualificação do corpo docente; relação média alunos por docentes; tamanho médio das turmas; participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação; despesas públicas por aluno no ensino superior público; despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) por habitante nos sistemas públicos e privados e proporção da despesa pública com a remuneração de professores.

Em seguida, “Avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão” (Art.1, Inciso II).

Para fazer a avaliação individual das instituições de ensino superior, o artigo 4 considera os seguintes aspectos: administração geral (efetividade do funcionamento dos órgãos colegiados; relações entre a entidade mantenedora e a instituição de ensino; eficiência das atividades, meio em relação aos objetivos finalísticos); administração acadêmica (adequação dos currículos dos cursos de graduação e da gestão da sua

execução; adequação do controle do atendimento às exigências regimentais de execução do currículo; adequação dos critérios e procedimentos de avaliação do rendimento escolar); integração social (avaliação do grau de inserção da instituição na comunidade, local e regional, por meio dos programas de extensão e de prestação de serviços); produção científica, cultural e tecnológica (avaliação da produtividade em relação à disponibilidade de docentes qualificados, considerando o seu regime de trabalho na instituição).

Depois, “Avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos” (Art.1, Inciso III).

Para a avaliação dos cursos de graduação, a análise das condições de oferta pelas instituições de ensino superior, referida no inciso III do art.1, o artigo 6 considera: a organização didático-pedagógica; a adequação das instalações físicas em geral; a adequação das instalações especiais, como laboratórios, oficinas e outros ambientes; a qualificação do corpo docente e as bibliotecas (acervo bibliográfico, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental).

Segundo o decreto, a avaliação dos cursos de graduação, conduzida pelas Comissões de Especialistas, designadas pela Secretaria da Educação de Ensino Superior (SESU), “será precedida de análise abrangente da situação da respectiva área de atuação acadêmica ou profissional, quanto ao domínio do estado da arte na área, levando em consideração o contexto internacional, e o comportamento do mercado de trabalho nacional” (Parágrafo único, art.5).

1.2. Do âmbito nacional para o global, da qualidade educacional para a qualidade empresarial

Prosseguindo a nossa exposição, vemos que, além de deslocar do plano institucional para o plano individual, a visão construída em torno do tema da avaliação no período em questão se deslocou do plano nacional para o plano global, no marco das políticas neoliberais, amplamente difundidas na América Latina e no Brasil. É o que notamos quando examinamos a proposta implementada pelo MEC (1995-1996), em comparação com um documento produzido pelo Banco Mundial *La enseñanza superior – las lecciones derivadas de la experiencia* (1995), muito conhecido nos setores

As políticas para a avaliação da educação superior empreendidas pelo MEC, durante a gestão do primeiro mandato do Presidente FHC (1995 a 1998), tinham como principal pressuposto uma visão predominantemente economicista de educação superior.

educacionais. Vejamos, um pouco, alguns dos aspectos desse documento para ilustrarmos a simetria entre as duas visões.

O Banco Mundial parte do entendimento de que as instituições de educação superior constituem a base do crescimento econômico (1995: vii). Todavia, para o Banco, a experiência dos países em desenvolvimento aponta que as universidades não têm levado com êxito a tarefa de formar essa base, ou seja, não têm formado suficientemente bem os futuros dirigentes e as capacidades técnicas de alto nível para a sociedade (1995: Q1), sobretudo para “contribuir a satisfacer la demanda cada vez mayor de educación postsecundaria y hacer que los sistemas de enseñanza se adecúen mejor a las necesidades del mercado de trabajo” (1995: 31).

Detectada a crise da educação superior, sobretudo no setor público, o documento sugere o caminho das reformas. Para tal, propõe a execução de algumas orientações ou medidas para o fomento de instituições não universitárias (aquelas que não seguem o modelo tradicional de ensino, pesquisa e extensão) e de instituições privadas, como por exemplo: diferenciação das instituições, incentivo para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, redefinição da função do governo na educação superior etc (BANCO MUNDIAL, 1995: 04).

Segundo o Banco, a demanda crescente de educação superior e a sua adequação às necessidades do mercado de trabalho requer das universidades, especialmente as públicas, a diversificação das suas fontes de financiamento. Para isso, o documento sugere que se estabeleçam

sistemas de participación en los custos mediante el cobro de derechos de matrícula en las instituciones públicas y la eliminación de los subsidios para los gastos no relacionados con la instrucción. Los gobiernos pueden permitir a las instituciones públicas que fijan sus derechos de matrícula y otros cargos sin ninguna interferencia, y centrarse en proporcionar a los posibles estudiantes información objetiva sobre la calidad de las instituciones (BANCO MUNDIAL, 1995: 45).

O modo pelo qual o Estado pode permitir que as instituições públicas fixem seus direitos de matrícula e outros cargos sem interferência é redefinir o seu papel na educação superior. Neste ponto, o Banco Mundial entende que

la descentralización de todas las funciones administrativas claves asignándolas a las instituciones mismas de enseñanza superior es una condición sine qua non para el éxito de la reforma, en especial con respecto a la diversificación del financiamiento y al uso más eficiente de los recursos (...) Esta flexibilidad es esencial para que las universidades pueden establecer programas que respondan a las nuevas demandas del mercado laboral y controlar los custos reduciendo personal docente cuando la proporción entre profesores y estudiantes esté por bajo de los niveles de eficiencia (BANCO MUNDIAL, 1995: 71-72).

Finalmente, as recomendações prioritárias do Banco para a reforma das universidades passam pela adoção de políticas destinadas a melhorar a qualidade dos resultados de ensino e investigação e pela adoção de políticas destinadas a melhorar a equidade. Para melhorar a longo prazo a equidade, “en términos de eficiencia económica y también de justicia y estabilidad social”, é essencial “ampliar el acceso de la mujer , los pobres y otros grupos desfavorecidos a una buena educación primaria y secundaria” (1995: 13-86). Pois, segundo expõe o documento,

“en el sector de educación hay pruebas de que las inversiones en el nivel terciario tienen tasas de rentabilidad social más bajas que las inversiones en enseñanza primaria y secundaria, y que las inversiones en educación básica pueden también incidir más directamente en la reducción de la pobreza, puesto que tienden a mejorar la igualdad de los ingresos” (1995: 14).

A adoção de políticas destinadas a melhorar a qualidade significa, para o Banco, apoiar os programas nacionais e regionais de excelência, sejam eles públicos ou privados; estimular a competição para obter acesso aos financiamentos; e apoiar o estabelecimento de sistemas de acreditação e avaliação do desempenho acadêmico (1995: 16).

Nesse quadro (conjunto de recomendações para a reforma das universidades), emergem os dois mecanismos de avaliação propostos pelo Banco: aplicação de exames nacionais (de ingresso ou de medição de qualidade) e avaliação do corpo docente. Ambos justificam-se enquanto estratégia para propiciar o “mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la investigación”.

Os critérios adotados pelo Banco Mundial, para diagnosticar e propor reformas homogêneas às universidades têm como referência categorias economicistas, isto é, disseminação de conceitos e valores do mundo da economia na análise e diagnóstico das questões referentes ao campo da educação superior. Como as categorias e valores utilizados correspondem a um tipo particular de teoria econômica, a saber, a teoria econômica neoclássica, o Banco Mundial acaba estabelecendo, em suas recomendações feitas em documentos oficiais, uma correlação constante entre sistema de mercado e sistema universitário.

Na visão do Banco, os mercados são mais eficazes que as estruturas burocráticas do Estado. Eles respondem mais rapidamente às mudanças em tecnologia e em demanda social que o Estado; além de serem vistos como mais eficientes e econômicos em relação aos custos no fornecimento de serviços do que o setor público. Assim, não é ao acaso que as recomendações para a reforma das universidades, entre elas a avaliação, estão relacionadas às questões de descentralização administrativa, flexibilização, privatização, eficiência econômica, qualidade (empresarial), competição e relação custo-benefício. Nesse sentido, podemos dizer que a prática da avaliação não se constitui numa atividade isolada de algumas universidades de um ou outro

país. Ao contrário, se trata de um projeto internacional, parte dos processos de globalização.

Por último, o processo de deslocamento do conceito de qualidade educacional para o de qualidade de mercado ou empresarial ocorreu pela necessidade de ajustar a educação às demandas do mercado. A educação – vista como um produto a ser consumido – para atender as demandas do mercado, cada vez mais em mutação, deve possuir certos instrumentos de medição que permitam indagar acerca do grau de ajuste educação-mercado e propor mecanismos corretivos apropriados. Nessa lógica, a avaliação é um desses instrumentos. Quanto maior for a capacidade adaptativa de um sistema educacional, maior será o seu grau de eficiência e, conseqüentemente, maior o seu poder de atuar competitivamente no mercado. Tanto mais adaptativo, eficiente e competitivo for o “produto educativo”, de melhor qualidade ele será.

2. TENDÊNCIAS EM AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Vimos num artigo anterior, publicado nesta Revista em março de 2005, uma análise da trajetória da avaliação desde a sua entrada na lista de prioridades e metas da agenda governamental até a sua consolidação como pilar das políticas educacionais para orientar as modificações no sistema da educação superior brasileira.

A leitura e o exame de alguns documentos que selecionamos para compreendermos os diferentes momentos dessa trajetória (construção, formulação e implementação) apresentam a configuração de duas grandes tendências ou perspectivas. Preferimos usar a palavra ‘tendências’ pela razão de sabermos que elas não se desenham de forma pura, linear e acabada no campo da avaliação. Essas duas tendências ou perspectivas de avaliação são a democrática e técnico-burocrática.

Ambas tendências, circunscritas na realidade da educação superior brasileira, partem do pressuposto de que a avaliação é uma atividade essencial para o aperfeiçoamento acadêmico, à melhoria da gestão e qualidade do trabalho universitário e à prestação de contas de seu desempenho para a sociedade.

Diferem, entretanto, quando é posto em questão quem deve (ou deveria) avaliar as instituições universitárias, o quê, para quê e como avaliar; em outras palavras, diferem quanto à constituição dos sujeitos, do objeto e objetivos e quanto aos fins, critérios e instrumentos de avaliação. Por esse motivo, o tipo de avaliação conseqüente, tanto de uma como de outra tendência, não acaba sendo neutro ou destituído de valores. Ao contrário, revela implícita ou explicitamente uma determinada compreensão do que vem a ser a crise da educação superior e, inevitavelmente, a própria função de sua avaliação.

Neste caso, para a tendência técnico-burocrática de avaliação, a crise da educação superior remete à questão da eficiência ou ineficiência das instituições em se adaptarem às novas exigências sociais, entendendo que a educação superior funcione como fator de incremento do mercado de trabalho.

A avaliação, para essa perspectiva, é instrumento de prestação contábil da aplicação dos recursos investidos e da produtividade desse investimento para a sociedade, de onde provêm os recursos que a sustentam a partir dos contribuintes (CARDOSO, 1991. Apud SGUISSARDI, 1997: 53-54). Não com a pretensão de modificar ou melhorar a instituição, senão determinar o seu valor, positivo ou negativo, em função da utilização que se deseja fazer de sua avaliação (CASANOVA, 1992: 43).

Nessa linha, a avaliação se limita a uma atividade predominantemente técnica, às questões de operacionalidade, vale dizer, à mensuração dos resultados produzidos pelas instituições no que diz respeito às suas tradicionais funções de pesquisar, ensinar e prestar serviços à comunidade (GOERGEN, 1995:64). Daí, portanto, o porquê da ênfase nos indicadores quantitativos:

“indicadores quantitativos promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis, a respeito das medidas físicas, como área construída, titulação dos professores, descrição do corpo docente, discente e servidores, relação dos servidores, dos produtos, das formaturas, volumes de insumos, expressões numéricas supostamente representando qualidades, como no caso de números de citações, muitas vezes permitindo o estabelecimento de “ranking” de instituições, com sérios efeitos nas políticas de alocação (ou “desalocação”?) de financiamento e como organizador social de estudantes e de profissionais.” (DIAS SOBRINHO, 1996: 17)

Em contrapartida, para a orientação democrática, a avaliação das instituições não se restringe à medição de seus aspectos performáticos. Para além desses, a avaliação adere também à própria discussão do sentido ou da existência das instituições na sociedade; entendendo que elas desenvolvam “funções múltiplas” (HABERMAS, 1993: 111). Ou seja, o conhecimento produzido em seu interior, além de ser requisitado como força produtiva, possa se tornar também um “instrumento de cidadania, em sua pluralidade, em sua diversidade” (DIAS SOBRINHO, 1995: 17).

Para a tendência técnico-burocrática de avaliação, a crise da educação superior remete à questão da eficiência ou ineficiência das instituições em se adaptarem às novas exigências sociais, entendendo que a educação superior funcione como fator de incremento do mercado de trabalho.

Nesse aspecto, a avaliação na ótica democrática não se apresenta somente como prática produtora de juízos de fatos, de recolha de informação, medida e controle de desempenho que, aliás, pode englobar. Mas também como juízos de valor. Isso porque o seu processo requer reflexão tanto sobre a forma (meios) de ser praticada quanto sobre o objeto (conteúdo).

Dado que avaliação sofre influência dos valores em vários momentos para se constituir, na escolha e definição do objeto a ser avaliado; na escolha da orientação da avaliação; na escolha da perspectiva que fundamenta a recolha e a interpretação dos dados; durante o processo, a partir das pressões oriundas dos valores existentes no meio e no final em que a avaliação tem lugar na sociedade, e em consequência da produção de resultados concordantes ou dissonantes com esses valores, ela não pode ser neutra (GUBA, LINCOLN, 1986. Apud RODRIGUES, 1993: 40).

As diferentes experiências e propostas metodológicas em curso que caracterizaram o funcionamento e os modos sociais da avaliação do ensino superior brasileiro durante a fase de implementação (LEITE, 1998: 07) estão, de certa forma, presentes nessas tendências. É o que observamos a partir das diferentes concepções de avaliação desenhadas desde a construção da agenda (anos 80) até a implementação (anos 90) da política pelo MEC. Diferenças que resultam em dois “modelos” concretos de avaliação, o PAIUB e o ENC. O Quadro 2, elaborado por Leite (1998), descreve sinteticamente as diferenças entre os formatos de avaliação (PAIUB e ENC) destacados aqui:

Quadro 2. ALGUNS FORMATOS AVALIATIVOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Formatos Avaliativos	Unidades de análise	Metodologia		Resultados
		Procedimento	Instrumentos	
PAIUB (1993)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cursos de Graduação; ✓ Instituição (ensino, pesquisa, extensão, gestão e infra-estrutura). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Avaliação Interna com Diagnóstico e Auto Avaliação; ✓ Avaliação Externa e Reavaliação. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Questionários; ✓ Indicadores quantitativos e qualitativos; ✓ Fichas – roteiro e outras, a critério da IES. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Relatório da Avaliação Interna (pela comunidade); ✓ Relatório da Avaliação; Externa (acadêmicos, empregadores e profissionais); ✓ Estudos específicos (evasão, nível sócio-econômico dos alunos e outros); ✓ Seminários e discussão na comunidade acadêmica; ✓ Autodefinição de metas e divulgação na Internet e na imprensa, a critério da IES.
ENC (1995)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conhecimento profissional dos alunos; e ✓ Cursos de graduação (condição de oferta). 	Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prova escrita nacional por profissão; e ✓ Indicadores quantitativos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conceitos e Classificação das Instituições pelo desempenho dos alunos e pelos indicadores: Conceito: A (12%); B (18%); C (40%); D (18%); e E (12%); ✓ Divulgação na Imprensa.

FONTE: Leite (1998: 09)

No ENC “aparece uma preocupação com resultados, com controle do desempenho frente a um padrão estabelecido, sugerindo um *assessment* (apreciação do rendimento dos indivíduos ou grupos), cuja finalidade se objetivaria na produtividade, voltada ao cliente” (LEITE, 1998: 10) e *accountability* (prestação de contas). E no PAIUB há “uma preocupação com a totalidade, com o processo e com a missão da instituição na sociedade” (Ibid., p.10).

Além de mencionarmos neste texto as diferenças metodológicas e entre aquelas duas tendências, aliás, amplamente discutidas entre os atores que estudam esse tema, procuramos apresentar alguns “traços do contexto” onde elas se configuraram.

Não é novidade dizer que em várias regiões do mundo e, em particular na América Latina, a questão da avaliação se constitui como sendo um dos temas centrais na agenda de reformas⁵ da educação superior. Sabemos que essa nova pauta na agenda da educação superior derivou de diversos fatores políticos, sociais e econômicos decisivos para a reformulação da relação entre Estado e Educação Superior (KROTSCHE, 1999). Alguns fenômenos permitem visualizar a complexidade dessa relação.

O primeiro que podemos mencionar tem relação com

“**O acelerado crescimento**, tanto em números absolutos como relativos do sistema de ensino superior, que tem caracterizado as últimas décadas, acompanhado como foi de uma **diversificação interna muito grande**, fez com que ele perdesse transparência exatamente quando esta se tornava cada vez mais relevante. O conhecimento do sistema, a avaliação da qualidade do ensino que ele oferece e da pesquisa que realiza, a análise das áreas de conhecimento que cobre e das desigualdades regionais na oferta de cursos e no desenvolvimento da investigação, não podem mais ser obtidos através de uma visão impressionista. Apenas uma avaliação que utilize procedimentos análogos aos da pesquisa científica pode fornecer à nação o conhecimento necessário do conjunto das atividades e das instituições que constituem o ensino superior do Brasil” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO, 1996: 02, grifo nosso).

A segunda complexidade diz respeito à postura do Estado com relação à educação superior no país. Este, “ao mesmo tempo em que procura desonerar-se da responsabilidade de financiar em exclusivo o orçamento da universidade, tem vindo a tornar-se mais vigilante e interventor no que diz respeito à aplicação e gestão dos financiamentos que ainda mantém” (SANTOS, 1994: 188). Trata-se das novas funções do Estado, em especial pela passagem de “Estado-benevolente” (BRUNNER, 1990: 166) a “Estado-constringente” (CUNHA, 1996: 163) e, concomitantemente, a “Estado-Avaliador” (NEAVE. VAN VUGHT, 1994).

5 O termo reforma abarca uma variedade de acepções, diferenciando-se, por exemplo, de mudança ou inovação. Aqui adotamos o mesmo significado que STOER (1986) dá à palavra: conjunto de ações orientadas para “legitimar determinada tentativa de reestruturação de forma do Estado” (Apud AFONSO, 2000: 56-57)

Diante dessas situações complexas, a crise de função das instituições de educação superior se traduziu em vários dilemas: Entre eles: “voltar-se para o prático ou preservar sua autonomia especulativa?” (GOERGEN, 1997:58) Dedicar-se à formação profissional, ou conservar sua autonomia didático-científica, uma vez que “a ligação umbilical com a comunidade pode custar às universidades a perda de suas características próprias (...)”, na medida em que “o termo ‘comunidade’ em grande parte está limitado ao setor produtivo, ou seja, aos interesses econômicos das empresas”? (DIAS SOBRINHO, 1995: 21)

Esse é, portanto, um dos dilemas que parecem condicionar quase todas as concepções e práticas de avaliação da educação superior. A visão que os atores sociais têm sobre a avaliação não deixa de estar relacionado à postura ou à resposta dada para aquele dilema. E, de acordo com a postura tomada, isto é, com o modo de realizar a avaliação e conceber o seu processo no interior das instituições em crise, é possível percebê-la, como falamos, a partir tendências (ou orientações) de natureza distintas, mas não necessariamente antagônicas: tendência “técnico-burocrática” e “democrática” (MacDONALD). O quadro abaixo esquematiza as duas orientações. Vale lembrar que esse quadro é uma simplificação. Além disso, ele trabalha com a noção de tendências, não necessariamente com uma oposição fechada entre dois blocos.

QUADRO 3. TENDÊNCIAS EM AVALIAÇÃO

OPÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS	TENDÊNCIA TÉCNICO-BUROCRÁTICA	TENDÊNCIA DEMOCRÁTICA
Atores	<i>Avaliação externa, de orientação exógena</i>	<i>Avaliação interna e externa, de orientação endógena</i>
<i>Finalidades</i>	<i>Avaliação somativa</i>	<i>Avaliação formativa</i>
<i>Enfoque</i>	<i>Avaliação parcial</i>	<i>Avaliação global</i>
<i>Instrumentos e procedimentos</i>	<i>Avaliação Quantitativa</i>	<i>Avaliação qualitativa e quantitativa</i>
<i>Modelo</i>	<i>Avaliação formal (baseada em resultados)</i>	<i>Avaliação substancial (baseada em processos)</i>

FONTE: Almeida Júnior (1998)

Considerações finais

Este texto apresentou algumas considerações sobre o processo de implementação da política de avaliação da educação superior no Brasil (1995-1996).

Na etapa da implementação da política ocorreu aquilo que podemos chamar de “virada de mesa”. Mediante decreto ministerial e, posteriormente, regulamentado

em forma de lei, instaurou-se o “modelo” de avaliação da educação superior brasileira – ENC (“Provão”), desconsiderando assim, a proposta formulada na etapa anterior. Apontamos que a implementação dessa política, contrariando a expectativa da comunidade acadêmica, freou a consolidação de um processo participativo e democrático. Isso ocorreu justamente num contexto em que o foco da avaliação passou a considerar: a) o desempenho dos alunos e não as instituições em sua globalidade; b) a realidade das instituições em relação ao mercado educacional, e não em relação à sua natureza, pedagógica, política e ética; c) a qualidade dos produtos e não dos processos educacionais; conseqüentemente o predomínio de uma visão de avaliação fiscalizadora e classificatória.

Referências Bibliográficas

Livros e Periódicos

EPICURO. **Carta sobre a felicidade**. São Paulo: Unesp, 1999.

BRUNNER, Joaquin J. La crisis y el futuro de la educación superior. In: **Eucación superior en America Latina: cambios y desafios**. Chile: Fondo de Cultura Economica, 1990. Cap.IV.

CASANOVA, Maria Antonia. **La evaluación, garantía de calidad para el centro educativo**. Madrid: Edelvives, 1992. 150p.

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

DIAS SOBRINHO, José, BALZAN, N. C.(orgs.). **Avaliação institucional: teoria e experiência**. São Paulo: Cortez, 1995. pp.07-86.

DIAZ BARRIGA, A. A avaliação no marco das políticas para a educação superior: desafios e perspectivas. In: **Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.7, n.2, pp. 09-28, jun. 2002

GENTILI, Pablo, A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: **Neoliberalismo , Qualidade Total e Educação**. Petrópolis: Vozes, 1995, cap.4.

GOERGEN, Pedro. A avaliação Universitária na perspectiva da pós-modernidade. In: **Avaliação-Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.2, n.3, pp. 19-23, set. 1997.

HABERMAS, Jürgen. A idéia da universidade: processos de aprendizagem. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.74, pp.111-130, jan/abr.1993. Conferência pronunciada no Instituto Alemão de Lisboa em 30.03.1987. Trad. João Barreto.

KROTSCH, P. El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad de la educación superior en la Argentina. In: Yarzabal, L, RUIZ, R. (Orgs.). **Evaluar para transformar**. Caracas: IESALC-UNESCO, 1999.

LEITE, Denise. Editorial. In: **Avaliação-Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.3, n.2, pp.07-13, jun.1998.

LEITE, Maria Cecília L. Avaliação e relações de poder: Paiub e Exame Nacional de Cursos. In: **Avaliação- Revista da rede de Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP, v.3, n.1, pp.59-68, mar.1998.

NEAVE, Guy, VAN VUGHT, Frans A. **Prometeo Encadenado**: estado y educación en europa. Barcelona: Gedisa, 1994.

RISTOFF, D.I. **Universidade em foco**: reflexões sobre a educação superior. Florianópolis: Insular, 1999.

RODRIGUES, P. Avaliação curricular. In: ESTRELA & NÓVOA (orgs.). **Avaliação em educação**: novas perspectivas. Porto: Porto Editora, 1993.

SGUISSARDI, Valdemar(org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas: Autores Associados, 1997. Cap.2.

Documentos

- BANCO MUNDIAL. La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia. Washington D.C., 1995.
- PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (PAIUB). Documento Básico. In: **Avaliação-Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.1, n.1, pp.54-59, dez.1996.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. A avaliação do ensino superior (subsídios para discussão). Brasília, 1996. pp.01-10.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. Exame nacional de cursos (Documento Básico). Brasília, 1996.

Tese

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. O processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil (1983-1996). Campinas, SP: [s.n.], 2004. (Tese de Doutorado)

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. **Avaliação institucional**: considerações sobre algumas tendências teórico-metodológicas em curso na educação superior brasileira. Campinas, SP: [s.n.], 1998. (Dissertação de Mestrado)