

Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)



Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Fonte:

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772013000300007&lng=pt&tln g=pt. Acesso em: 11 ago. 2020.

REFERÊNCIA

OLIVEIRA, Ana Paula de Matos et al. Políticas de avaliação e regulação da educação superior brasileira: percepções de coordenadores de licenciaturas no Distrito Federal. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), Sorocaba, v. 18, n. 3, p. 629-655, nov. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772013000300007>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772013000300007&lng=pt&tln g=pt. Acesso em: 11 ago. 2020.

POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: PERCEPÇÕES DE COORDENADORES DE LICENCIATURAS NO DISTRITO FEDERAL

ANA PAULA DE MATOS OLIVEIRA*
VALDINEI COSTA SOUZA**
JOSÉ VIEIRA DE SOUSA***
ÉRICA PÂMELA GOULART TAVARES****

Recebido: 17 dez. 2011

Aprovado: 2 abr. 2012

* Grupo de Estudos de Avaliação da Educação Superior (Gepaes). Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil. Contato com a autora: annapmatos@gmail.com

** Grupo de Estudos de Avaliação da Educação Superior (Gepaes). Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

Contato com a autora: E-mail: valdinei_costa@ig.com.br

*** Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília. Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

Contato com o autor: sovieira@fe.unb.br

**** Grupo de Estudos de Avaliação da Educação Superior (Gepaes). Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

Contato com a autora: ericagoulartt@gmail.com

Resumo: O artigo analisa as percepções dos coordenadores acadêmicos dos cursos de licenciaturas ofertadas no Distrito Federal sobre o SINAES, na busca de desvelar como ocorre a prática da avaliação e de regulação no universo pesquisado, apontando aproximações e afastamentos entre as concepções e diretrizes de avaliação e regulação da educação superior do Brasil em relação ao cotidiano das instituições pesquisadas. Para tanto, discute a relação entre a avaliação e a regulação exercida pelo Estado na educação superior em âmbito mundial, bem como o desenvolvimento da política de avaliação da educação superior no país nas últimas duas décadas. Como resultado, aponta de que forma os processos avaliativos se revertem em emancipação ou submissão acadêmico-administrativa nas IES pesquisadas.

Palavras-chave: Sinaes. Avaliação. Regulação. Educação superior.

EVALUATION AND REGULATION POLICY FOR HIGHER EDUCATION IN BRAZIL:
THE PERCEPTION OF PROGRAM COORDINATORS IN DISTRITO FEDERAL

Abstract: This article analyzes the perception about SINAES of program coordinators in Distrito Federal. The objective is to understand how regulation happens through the evaluations of the Brazilian government in analyzing the programs, looking for proximities and distances between practice and theory. With that aim, it discusses the relationship between state evaluation and regulation around the world; besides it discusses the development of the government's policy on evaluation in Brazil. At the end, it points out how the evaluation process is reflected on the perception of academic autonomy and administrative autonomy for the colleges and universities analyzed.

Keyword: Sinaes. Evaluation. Regulation. Higher education.

INTRODUÇÃO

A reestruturação nas relações entre Estado e sociedade acarretada pelo aprofundamento da crise do *welfare state*¹, especialmente a partir dos anos 1970, fez com que diversos países empreendessem, nas décadas seguintes, debates sobre o papel da educação superior. Isso porque, com o esgotamento do modelo político-administrativo que norteou o desenvolvimento da economia no período pós-Segunda Guerra Mundial, este nível de educação passa a ser priorizado notadamente pelo poder público para a produção de conhecimento científico e tecnológico com vistas a viabilizar o ingresso no mercado competitivo internacional. Assim, diante da necessidade de se investir na formação de novos trabalhadores, as universidades passaram a ser consideradas um espaço eficaz para a produção do conhecimento científico, a preparação de mão-de-obra qualificada e a adequação à crescente tecnologização do mercado.

Neste contexto em que vários países enfrentavam fragilidades econômicas, a ideologia neoliberal despontou, estimulando a reforma dos Estados nacionais por meio de ajustes fiscais, redução do aparato estatal, desregulação, descentralização de suas atividades e redução de políticas sociais – concorrendo, assim, para a configuração do Estado “mínimo”² – para, dessa forma, reerguer o sistema capitalista. Com efeito, o Estado deixou de ser provedor para assumir a função de regulador das políticas públicas.

As ideias neoliberais se espalharam em vários setores sociais, dentre os quais se destaca o da educação. Segundo Silva (1994), para os neoliberais a intervenção no campo educacional era estratégica, pois se de um lado poderia preparar os jovens para a competitividade nacional e internacional, por outro, ao alterar os currículos, poderia transmitir as ideias sobre a excelência do livre mercado e da livre iniciativa.

Instaura-se, então, um cenário de debates em torno da necessidade de reajustar as instituições educacionais às novas demandas econômicas, e de críticas à ineficiência e falta de qualidade da formação ofertada, sobretudo nos cursos de graduação. Em meio a esses embates, ganha relevo o desenvolvimento de programas ou políticas de avaliação que pudessem mensurar a eficácia das instituições de educação superior (IES), legitimando e redirecionando os recursos que recebiam.

1 O Estado de bem-estar social (*welfare state*) é uma das características assumidas pelo Estado moderno. Este modelo estatal não apresenta um conjunto linear de ações e políticas como apontam Esping-Andersen (1991), Fiori (1995) e Behring e Boschetti (2008), todavia dentre os diferentes padrões de *welfare state* é possível identificar algumas políticas confluentes: (i) pleno emprego; (ii) provisão de seguridade econômica e de existência; (iii) ampliação das políticas sociais.

2 Proposto pelos neoliberais, o Estado é mínimo no que diz respeito à provisão das políticas sociais conquistadas no período do *welfare state* (HARVEY, 2008).

Frente a este cenário mundial, as avaliações no campo educacional, sobretudo no da educação superior, revelaram-se como importante mecanismo para o planejamento das políticas estatais, bem como para o controle dos recursos investidos e dos resultados alcançados. Fundamentando-se nesta premissa, este artigo tem o objetivo de analisar como as avaliações da educação superior despontam e ganham centralidade no Brasil, passando a servir de instrumento para a regulação das políticas educacionais pelo Estado. Para tanto, do ponto de vista empírico, discute os resultados de pesquisa realizada acerca dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes/Enade (2008) obtidos por um conjunto de cursos de licenciatura ofertados no Distrito Federal. Neste cenário, focaliza as relações entre as teorias de regulação e avaliação, tomando como referência as percepções dos coordenadores acadêmicos desses cursos a respeito do tema.

Para o alcance deste objetivo, a discussão foi organizada em três seções: (i) na primeira discute-se a relação entre a avaliação e a regulação exercidas pelo Estado na educação superior em âmbito mundial; (ii) na segunda, apresenta-se o desenvolvimento da política de avaliação da educação superior no País, nas últimas duas décadas; (iii) na terceira, centra-se o debate nos resultados da pesquisa empírica, buscando-se analisar a percepção de coordenadores de cursos de licenciatura no Distrito federal sobre a regulação e a sua relação com a avaliação.

AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Apesar de a avaliação estar associada a vários outros setores estatais, como assinala Dias Sobrinho (2003), nas três últimas décadas do século XX sua ênfase foi acentuada no campo educacional, visto que a educação passou a ocupar o centro das atenções de distintos setores sociais. Por sua vez, o termo regulação também passou a ser incorporado nos debates das políticas públicas educacionais, para demarcar uma nova fase de atuação do Estado, rumo ao mercado econômico global e à modernização. Em geral, propagou-se a construção de um Estado atual, com uma nova administração pública, que não mais exerce um controle direto sobre os processos educacionais, mas regula os seus resultados.

Diante da importância atribuída à educação superior, como uma alavanca de mudança social e econômica capaz de colaborar com o projeto de reforma e modernização dos Estados nacionais, a sua estrutura e organização foram

criticadas por não serem capazes de se adaptar às velozes mudanças e demandas do mercado.³

Com efeito, a educação superior recebeu o título de ineficiente e inadequada às exigências do mercado de trabalho global, sendo indicada como uma das culpadas pelo decréscimo da economia estatal. Neste cenário, buscava-se difundir no imaginário social que a lógica da competitividade do mercado, quando transferida para área educacional, permitiria alcançar uma qualidade de excelência e, assim, a modernidade almejada. Defendia-se, também, a integração de novos campos utilitários no setor universitário ou uma correção na ênfase que lhe era atribuída, de forma a possibilitar o estreitamento de laços com a indústria, o comércio e o setor privado (NEAVE, 2001).

Para que o Estado conseguisse imprimir uma nova educação superior, capaz de lhe introduzir no mercado competitivo internacional e, assim, na vida moderna, ele passou a fazer uso das avaliações. Na análise de Dias Sobrinho (2000), a avaliação passou a ser central nos governos porque ela permitia organizar a reforma estatal e de suas diversas políticas. Desse ponto de vista, por meio das avaliações, as autoridades estatais tinham informações para acompanhar e controlar a execução de suas ações, podendo identificar possíveis falhas ou pontos que precisavam ser aperfeiçoados para que fossem alcançados os objetivos traçados.

Neste contexto, a partir dos anos 1980, diversos países, sob influência dos organismos internacionais, investiram em mecanismos de avaliação da qualidade das IES. De acordo com Dias Sobrinho (2002) e Afonso (2005), o crescente interesse dos governos neoliberais pelas avaliações fez com que a nova forma de ação estatal fosse traduzida pela expressão “Estado avaliador”. Na análise desses autores, nas reformas influenciadas pelo neoliberalismo, os Estados nacionais assumem a lógica do mercado, importando modelos de gestão privada para o domínio público, enfatizando os resultados dos sistemas educativos, a criação de mecanismos de controle e responsabilização social. Um dos primeiros estudiosos que utilizou essa expressão, para caracterizar este maior interesse governamental pela avaliação, foi Neave (2001), a partir da análise que empreendeu sobre os fenômenos ocorridos na educação superior no final da década de 1980. Para o autor, o surgimento desse modelo de

3 No Brasil, com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961, a demanda pela educação superior aumentou e se diversificou, pois passou a ser requisitada por indivíduos das várias camadas sociais. A referida lei concedeu equivalência aos cursos de nível médio, fossem ou não profissionalizantes, de maneira que todos os egressos do ensino médio poderiam concorrer a uma vaga nos cursos superiores. Desta forma, ocorreu um crescimento da demanda, mas não o da oferta de vagas, o que acarretou a mobilização da sociedade por mais vagas e verbas para as IES.

Estado desponta por volta da metade da referida década e está relacionado a um conjunto de outros fatores, dentre os quais os econômicos estão incluídos.

Nesta perspectiva, qualquer controle oficial do Estado sobre as instituições públicas pode ser considerado como um tipo de avaliação. No entanto, as primeiras avaliações empreendidas pelas autoridades estatais eram atividades de rotina, para controlar o cumprimento de determinadas metas, muitas vezes pré-estabelecidas por instrumentos legais. Com o rápido processo de complexificação e crescimento da economia, este tipo de avaliação não atendia as necessidades do Estado. Sendo assim, ele passou a utilizar instrumentos de avaliação cada vez mais sofisticados em suas técnicas e aplicados regularmente, com o propósito estratégico de orientar a política nacional e de possibilitar a autoavaliação da instituição.

Ainda de acordo com Neave (2001), a emergência do “Estado avaliador” esteve acompanhada de uma espécie de “frenesi pela técnica”, postura que implicou elaborar distintos e complexos instrumentos de coordenação da administração pública, a partir dos avanços da tecnologia, bem como fazer parecer obsoletos e inadequados os antigos controles exercidos pelo Estado. Assim, as avaliações instauraram novas relações entre universidade, Estado e sociedade, visto que intensificam e incrementam as atividades operacionais e administrativas de intervenção e regulação do Estado nas instituições educacionais.

No entendimento de Broadfoot (2000), a filosofia subjacente ao “Estado avaliador” é a de reforçar o controle, porém a partir de uma falsa promessa de maior autonomia das instituições. Para a autora, ao descentralizar funções para as instituições, esse modelo estatal impõe um grande número de avaliações de resultados e produção de indicadores de desempenho. Diante disso, ele gera dispositivos de *accountability*⁴, que funcionam em todos os níveis do sistema educacional, constituindo a principal modalidade de gestão da qualidade. Convergingo para este nível de entendimento da questão, Dias Sobrinho (2003) acrescenta que, na perspectiva do *accountability*, a avaliação revela a intenção do Estado de fazer imperar a lógica econômica e exercer o seu poder regulador em todos os âmbitos sociais.

Com efeito, nesse cenário, a avaliação se consolida como a principal engrenagem da gestão educacional. A partir da aplicação de provas padronizadas e da prestação de contas dos resultados das IES, o Estado pode fomentar e melhorar a formação dos indivíduos de acordo com as demandas do mercado

4 De acordo com Vianna (2005) e Dias Sobrinho (2003), pode-se dizer que não há uma tradução exata para esse termo, o que permite entendê-lo, com frequência, como “responsabilização” ou “prestação ou rendição de contas” à sociedade, tendo o objetivo de demonstrar a eficiência e produtividade das organizações aos interessados em seus resultados.

de trabalho, oferecer uma relação de custo x benefício dos investimentos na educação e ainda compartilhar responsabilidades pela gestão. No entendimento de Kells (1999), este uso das avaliações pode ser relacionado ao novo modelo de regulação estatal, o que o leva a definir a regulação como

[...] o processo informado e periódico através do qual um sistema, uma instituição, um programa ou um procedimento é, com o passar do tempo, colocado em sintonia com suas expectativas (intenções, padrões, normas), através de escolhas e ações julgadas necessárias pelo(s) regulador(es), tendo como base o resultado de uma avaliação formativa ou somativa (p. 9)

Depreendemos da dimensão conceitual apresentada que a regulação deveria ser um momento posterior à avaliação e, ao mesmo tempo, dependente dela. O que se observa, no entanto, é o predomínio de um controle centralizado do Estado sobre as IES que, ao verem seus resultados divulgados e comparados, assumem a responsabilidade de melhorar o nível de desempenho e de se ajustar ao estabelecido pelas avaliações estatais. Para o autor, quando as instituições de ensino são fortemente reguladas pelo governo, as ações cooperativas e reflexivas sobre o desenvolvimento dos trabalhos tendem a ser abandonadas. Isto porque, independente das decisões tomadas pelos profissionais da instituição, acabam prevalecendo as determinações das autoridades governamentais.

Todavia, é importante considerar que, ao invés de colaborar com uma regulação de controle hierárquico, a avaliação deveria ser utilizada pelos órgãos governamentais com o propósito de orientar o trabalho das IES para

[...] o conhecimento, a interpretação, a tomada de decisões e a transformação da realidade. Não se trata de uma fotografia pontual e estática, que apenas estaria fornecendo elementos fragmentados de conhecimento. Sendo pedagógica, social, organizada e intencionalmente orientada para a transformação, ela mesma é um mecanismo de construção e elevação da qualidade. Os ajustes podem ser feitos ao longo do processo [...]. 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).

Desta forma, podemos dizer que se a regulação estatal se apoia nesta concepção de avaliação, os desempenhos e indicadores mensuráveis produzidos

tendem a ultrapassar o mero controle administrativo e burocrático do Estado, para gerar uma reflexão permanente das consequências pedagógicas e do papel das IES frente à sociedade.

À luz destas primeiras considerações em torno da relação de tensionamento que se estabelece entre avaliação e regulação, mediada pela ação estatal, analisaremos, a seguir, as políticas de avaliação desenvolvidas no contexto do Estado brasileiro, nas últimas duas décadas.

POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

No Brasil, apesar de as primeiras propostas de avaliação da educação superior terem sido formuladas na década de 1980⁵, esta ganha maior expressão como política pública no início no ano de 1993, quando a comunidade universitária propôs ao Ministério da Educação a criação da Comissão Nacional de Avaliação, instituída pela Portaria SESu nº 130/1993, formada por representantes da comunidade científica para a elaboração e execução do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), cujo primeiro documento básico ficou pronto em 1994 (PROGRAMA..., 1996).

A proposta conceitual e metodológica na qual se pautou o Paiub surgiu de um empreendimento da Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), com a participação de entidades representativas das universidades brasileiras, a saber: Associação Brasileira de Reitores das Universidades (Abruem), Associação Nacional das Universidades (Anup) e Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (Abesc). Segundo Dias Sobrinho (2000), o delineamento e a implantação do Paiub resultam de experiências de auto-avaliação exitosas que vinham sendo desenvolvidas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade de Brasília (UnB).

O Paiub estava fundado no princípio da participação em prol da melhoria do projeto pedagógico e do desenvolvimento institucional. Previa a reflexão e análises dos resultados obtidos, com vistas à elaboração de novas metas e estratégias que conduzissem as instituições a padrões crescentes de qualidade. Nesse sentido, sua proposta consistia na realização de três etapas avaliativas: uma *interna*, para elaboração de um diagnóstico por diversos segmentos da comunidade universitária; outra *externa*, a partir de parecer elaborado por co-

5 As ações iniciais do Ministério da Educação para tornar a avaliação da educação superior mais sistemática estão ligadas ao Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), em 1983, e ao Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Geres), em 1985.

missão convidada pela instituição; e, finalmente, uma de *reavaliação*, visando à consolidação das etapas anteriores na elaboração do plano de desenvolvimento institucional.

Considerando seus objetivos, o Paiub propôs iniciar o processo de avaliação pelo ensino de graduação até atingir a globalidade dos demais aspectos da vida acadêmico-institucional (pós-graduação, pesquisa, extensão etc). Essa opção, segundo Barreyro e Rothen (2008), trouxe uma consequência indesejada para a política de avaliação que começava a ser delineada: a avaliação institucional passaria a ser centrada nos cursos de graduação e seus egressos, ofuscando-se os demais aspectos institucionais.

Importante destacar, ainda, que a legitimação do processo de avaliação prevista pelo Paiub era dupla: política e técnica, garantidas respectivamente pela participação de todos os envolvidos e pela competência metodológica da sua realização e a fidedignidade dos dados estatísticos. Todavia, o desdobramento do Programa na política de avaliação que se configurou no decorrer da década de 1990 seguiu uma linha um pouco diferente da que estava prevista no projeto original, notadamente no que se refere à participação da comunidade acadêmica.

Em 1995, com a publicação da Lei nº 9.131, de 24 de novembro desse ano, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) então vigente (Lei nº 4.024, de 1961) foi alterada e os alicerces para a realização de avaliações com o propósito de aferir a qualidade da educação foram estruturados. Em seu artigo 6º, a lei atribuiu ao MEC a função de “formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem”. Sendo assim, a avaliação passou a ter o foco não mais na produção de informações para colaborar com a autorregulação das IES, mas na sua possibilidade de servir para instaurar uma regulação de controle estatal sobre as instituições.

A mesma lei determinou no seu Art. 3º, a realização de “avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão” pelo MEC. Na definição dos procedimentos e critérios da avaliação de cursos e instituições, a lei definiu, expressamente, a necessidade da realização anual de exames nacionais, com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, visando a avaliar os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos de graduação em fase de conclusão de curso. Assim, por meio desse dispositivo legal criou-se o Exame Nacional de Cursos (ENC), que passou a ser mais conhecido como "Provão".

Para a realização do ENC, definiu também a utilização dos seus resultados para orientar as ações do governo federal em prol da melhoria da qualidade do ensino. Notadamente, no rol destas ações destacaram-se aquelas relacionadas à elevação da qualificação dos docentes, permitindo supor que, sob a perspectiva legal, o mau desempenho dos alunos era atribuído diretamente a um falta de qualificação dos docentes. Isso porque, conforme pontua Gomes (2003), a lei que possibilitou a criação do ENC utilizava apenas a avaliação dos discentes para aferir a qualidade de um curso.

A Lei nº 9.131, de 1995, instituiu, ainda, o Conselho Nacional de Educação (CNE) com suas funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação no cumprimento da sua função de regulação da educação em todos os níveis, e previu a divulgação dos resultados da avaliação agregados por cursos. Além disso, definiu a realização do ENC como pré-requisito à obtenção do diploma pelo aluno, bem como a inclusão gradativa de áreas no rol de cursos de graduação a serem avaliados.

Conforme assevera Martins (2008), esta alteração legal da LDB 4.024/1961 fomentou a incorporação de informações estatísticas aos instrumentos existentes para fins de autorização e credenciamento de instituições, realizados por comissões de especialistas. Criou, também, a distinção e independência dos atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos.

Com a promulgação da atual LDB, Lei nº 9.394, em 20 de dezembro de 1996, a promoção de processos de avaliação periódica, tanto das instituições como de cursos superiores, tornou-se o pilar essencial da política educacional. Não por um acaso, neste mesmo ano o ENC se consolidou como o principal instrumento de aferição da qualidade educação nacional, tendo como base o rendimento dos alunos e, assim, o Estado avaliador brasileiro se materializou no âmbito da educação superior nacional.

A partir da promulgação do Decreto nº 2.026, de 1996, que regulou a lei de criação do “Provão”, o processo de avaliação dos cursos e instituições de educação superior compreenderia outros aspectos: (i) análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior; (ii) avaliação do desempenho individual das IES; (iii) avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições e pela análise dos resultados do ENC; (iv) avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento, realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Além disso, pela Portaria nº. 302, de 07 de abril de 1998, o Paiub passaria a atender os dispositivos legais no procedimento de avaliação de desempenho

individual das instituições de educação superior, tornando-se formalmente um dos instrumentos de regulação da educação superior nacional, conforme previsto no Decreto 2.306, de 19 de agosto de 1997.

Nesta perspectiva, apesar de serem características do Paiub a adesão voluntária e o respeito à identidade institucional, o Decreto nº 2.026/1996 e o Decreto nº 2.306/1997, bem como a Portaria MEC n.º 302/1998 – que estruturaram inicialmente o sistema nacional de avaliação da educação superior –, o alçaram a instrumento por meio do qual a avaliação de desempenho individual das IES deveria ser realizada, fazendo com que o referido Programa, em tese, passasse apenas a regular o credenciamento de instituições.

Talvez por essa incongruência, não se encontrem registros de que o Paiub, nascido democraticamente no seio da universidade brasileira, tenha se tornado efetivamente um articulador das diversas avaliações que aconteciam dentro das IES, a saber: Exame Nacional de Cursos (ENC), Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, avaliações conduzidas pelas Comissões de Especialistas de Ensino da SESu e avaliação dos programas de pós-graduação da CAPES. Desta maneira, no que se refere à avaliação do ensino de graduação e à avaliação do desempenho individual das instituições, foi apenas o ENC, ou “Provão”, que sobressaiu. A este respeito Abreu Júnior (2009, p. 262) elucida que

[...] o foco da avaliação do ensino superior deslocou-se da dimensão institucional para a individual, centrando-se na avaliação dos alunos, e o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) – que se tratava inicialmente de uma proposta da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior (Andifes) e entre seus princípios destacam-se o compromisso formativo da avaliação, a globalidade, a integração orgânica da auto-avaliação com a avaliação externa, a continuidade, a participação ativa da comunidade acadêmica, o respeito à identidade institucional, o reconhecimento da diversidade do sistema e a adesão voluntária das instituições – tendo sido bruscamente interrompido como política pública.

Corroborando com essa perspectiva de descolamento do papel do Paiub frente ao “Provão”, Gomes (2003) aponta que a política de avaliação preconizada pela Lei 9.131/1995 é diferente daquela defendida pelo Paiub, tanto em estratégia quanto em relação aos instrumentos de sua implantação. Para o autor, a política do ENC representou uma nova relação entre o governo e setores da educação superior, como também uma reestruturação dos mecanismos e instrumentos burocráticos que têm caracterizado a relação entre o Estado e este nível

de educação no Brasil. Nessa lógica, o referido exame foi estrategicamente planejado para ser um instrumento político em prol das funções de controle, monitoramento e coordenação pelo MEC.

Entre os princípios dessa política, destacam-se: indicadores de performance dos cursos por instituição; comparabilidade das IES baseada nos resultados das avaliações; ranking conceitual, tomando como referência a divulgação dos resultados; condicionalidade/regulação; e legitimidade técnica. Considerando tais características, o autor critica, ainda, a falta de participação das universidades na formulação dessa política, cujos princípios se contrapõem aos do Paiub, emersos de dentro das IES, quais sejam: globalidade; não comparabilidade; respeito à identidade institucional; não punição/premiação; e legitimação política (GOMES, 2003).

Com a entrada em vigor do Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001, o Paiub foi destituído formalmente do *status* legal de articulador das diversas avaliações que aconteciam dentro das IES, não havendo mais previsão de sua utilização para a autorização e o reconhecimento de cursos e no credenciamento e recredenciamento de instituições. Em suma, do ponto de vista das políticas de avaliação da educação superior brasileira, a década de 1990 foi marcada pela contraposição do Paiub e o “Provão”, sendo que a transição de um modelo para outro parece ter se centrado na implantação de instrumentos de gerenciamento que permitissem ao MEC regular o ensino de graduação.

De maneira objetiva, o referido exame se configurou quase como um instrumento exclusivo no sistema de avaliação vigente na década de 1990. Verhine, Dantas e Soares (2006) sintetizam as críticas feitas ao “Provão” em: (i) falta de articulação com os demais componentes da avaliação educacional; (ii) aplicação do exame sem a devida participação das instituições a serem avaliadas; (iii) ênfase nas competências finais, sem observar o processo ensino-aprendizagem; (iv) não equalização dos seus instrumentos que contribuíram para resultados instáveis e sem comparabilidade; (v) o fato de o “Provão” ser economicamente inviável ao longo do tempo; (vi) esforços embasados na dimensão regulatória da política, sem se concentrar no aspecto diagnóstico do exame.

Além das críticas apresentadas, é importante considerar aquela associada à ampla divulgação dos resultados do ENC, em detrimento dos resultados das demais ferramentas previstas no sistema de avaliação vigente. Este fato acarretava aferição da qualidade da educação, na elaboração de rankings entre as IES, baseando-se exclusivamente no rendimento dos alunos. Assim, a utilização de um instrumento que analisa apenas o rendimento dos discentes, desconexo das demais características, não supria a magnitude da estrutura da graduação

que envolve outros aspectos que são alicerces no processo de ensino. Em decorrência destas e de outras características, o “Provão” foi posto em total desarticulação com os demais componentes do sistema de educação superior, o que acarretou um sistema falho.

No intuito de superar essa desarticulação, foi criada em 2003 a Comissão Especial de Avaliação (CEA), com o principal objetivo de propor mudanças significativas nos procedimentos de avaliação da educação superior. A partir do trabalho da CEA, ainda que sem contemplar a plenitude das propostas feitas pela Comissão⁶, foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. A referida Lei determinou, também, a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), vinculada ao MEC, cujas funções principais são a coordenação e a supervisão do Sinaes.

Segundo Polidori, Marinho-Araújo, Barreyro (2006), o Sinaes foi criado com uma proposta mais abrangente que a política de avaliação da educação superior anterior, “com o objetivo de mudar esta forma de olhar a educação superior, e na proposta de desenvolver um sistema amplo, integrado e que envolvesse as instituições de ensino superior na sua globalidade [...]” (p. 430).

No texto da Lei nº 10.861/2004, fica explícito que o objetivo do Sinaes é assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes (Art. 1º). Dentre as finalidades desse sistema estão: (i) a expansão da oferta e melhoria da qualidade da educação superior; (ii) o aumento permanente da eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; e (iii), especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

O Sinaes foi estruturado tomando como referência uma tríade de componentes: (i) a Avaliação de Instituições de Educação Superior (Avalies), centro do sistema de avaliação que se desenvolve em duas principais etapas, a) Autoavaliação (avaliação interna) e b) Avaliação Externa; (ii) a avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação, realizada por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE; e (iii) a avaliação dos cursos de graduação – ACG. Segundo Ristoff e Giolo (2006, p. 13), tais os componentes são dependentes:

6 Barreyro e Rothen (2006) destacam, entre outros elementos propostos pela CEA e que ficaram de fora da proposta do Sinaes, o não ranqueamento institucional e a prevalência da autoavaliação com principal fonte de alimentação do processo de regulação da educação superior.

Metaforicamente, poderíamos dizer que olhar para a instituição seria como olhar para um edifício, olhar para o curso seria como olhar para o apartamento, e olhar para o estudante seria como olhar para o morador. O morador mora num apartamento, que é parte de um edifício, assim como um estudante faz parte de um curso, que pertence a uma instituição acadêmica.

Percebe-se, assim, que o Sinaes incorporou alguns princípios e diretrizes do Paiub, buscando dar continuidade ao processo avaliativo iniciado e reconhecer a diversidade da educação superior nacional, priorizando o respeito à história da IES, sua missão e identidade, de modo que a IES seja avaliada globalmente. De acordo com Verhine, Dantas e Soares (2006), do ponto de vista de sua concepção, o referido sistema tem uma abordagem verdadeiramente sistêmica e com foco na instituição. Cabe, porém, registrar que, diferente do Paiub, a participação das instituições no processo avaliativo não é voluntária.

Para a efetivação das avaliações interna e externa, a lei do Sinaes criou as Comissões Próprias de Avaliação (CPA) em cada instituição de educação superior, pública ou privada. As comissões têm atuação autônoma no processo de auto-avaliação institucional, contudo há um roteiro de autoavaliação, preparado pela Conaes e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), estabelecendo os critérios e dimensões a serem considerados. Cabe à CPA conduzir os processos de: (i) avaliação internos da instituição, (ii) sistematização e (iii) prestação de informações diversas ao Inep. O principal objetivo da proposta de avaliação interna é possibilitar à IES o autoconhecimento, a reflexão de seus processos e, conseqüentemente, a preparação para as diversas avaliações externas.

A avaliação externa é realizada por comissões compostas por especialistas, por meio de visitas que visam à verificação dos dados informados pela IES anteriormente. As comissões observam diversos aspectos, dentre eles: (i) a estrutura física da instituição, considerando todos os ambientes necessários ao desenvolvimento do processo de formação do estudante; (ii) a capacidade de atendimento e as demais dimensões estabelecidas na lei. Ressalte-se que essa avaliação tem como finalidade auxiliar na construção de ações que beneficiem o desenvolvimento do ensino oferecido pela IES.

O artigo 4º, da Lei nº 10.861/2004, destaca que a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) objetiva a identificação das condições de ensino oferecidas aos estudantes pela IES, focalizando, de modo geral, o perfil do corpo docente, a infraestrutura e a organização didático-pedagógica. A proposta de avaliação dos cursos, tal como ponderam Ristoff e Giolo (2006), é uma ferramenta im-

prescindível, visto que contempla vários elementos de sua estrutura, desde o âmbito pedagógico até aspectos administrativos.

O desempenho dos discentes, por sua vez, é aferido por meio do Enade, que avalia o conhecimento dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos estabelecidos nas diretrizes curriculares de cada curso de graduação e suas habilidades e competências frente às exigências da evolução do conhecimento e da realidade brasileira e mundial no campo ligado a sua profissão. A aplicação do Enade é feita periodicamente e, até 2008, apenas uma amostra dos estudantes de graduação que estavam no final do primeiro e do último ano de curso participavam. A partir de 2009, o referido exame passou a ser censitário, alcançando a todos os alunos em condições de realizá-lo.

Algumas características do “Provão” foram mantidas no Enade, entre elas, a obrigatoriedade da realização/aplicação da prova, visto que ele é componente curricular obrigatório nos cursos de graduação e há seu registro no histórico escolar dos estudantes. Porém, Verhine, Dantas e Soares (2006, p. 5) ressaltam que a proposta do Sinaes

[...] considerou também que os procedimentos, dados e resultados deveriam ser públicos; que a autonomia e identidade das instituições e cursos deveriam ser respeitadas, preservando-se assim a diversidade que caracteriza o setor no país; e que todos os membros da comunidade do ensino superior deveriam participar, bem como outros representantes da sociedade civil.

A ponderação feita pelos autores retoma a estrutura da Conaes, na qual havia a representação dos corpos discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, além de cidadãos indicados pelo MEC. Eles salientam, ainda, a importância que a proposta atribuiu à diversidade entre as IES e as características inerentes a elas.

Conquanto alguns autores considerem que o Sinaes é uma ferramenta que orienta as ações pedagógicas e administrativas das IES, há outros, como Rothen e Schulz (2005), que postulam que o papel do referido sistema tem se restringido aos processos de regulação e supervisão da educação superior. Isso porque, embora a proposta inicial do Sinaes previsse articular a prática formativa e a avaliação educativa, o parágrafo único do Art. 2 da Lei nº 10.861/2004, que o regulamenta, dispõe que

Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educa-

ção superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação (BRASIL, 2004).

Além disso, os autores afirmam que, apesar de o Enade tentar superar as limitações dos critérios de atribuição de conceitos utilizados no “Provão”, manteve-se implicitamente o objetivo de classificar os cursos, visto que possui a mesma escala de cinco níveis de conceitos a serem atribuídos a eles – 1, 2, 3, 4 e 5.

Em meio a elogios e críticas, o sistema figura hoje a principal ferramenta de avaliação superior, de forma que, por meio de seu aprimoramento constante, admite-se a possibilidade de ele contribuir, cada vez mais, com a educação superior brasileira. Há que se considerar, ainda, o fato de o Sinaes ainda estar se consolidando. Assim, embora apresente alguns aspectos que devem ser aperfeiçoados, ele constitui um avanço no modelo de avaliação da educação superior por trazer a concepção de avaliação formativa.

AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO NA PRÁTICA DOS COORDENADORES DE CURSOS DE LICENCIATURAS NO DISTRITO FEDERAL

Considerando as discussões feitas nas duas seções anteriores a respeito da avaliação e regulação da educação superior no contexto brasileiro nas duas últimas décadas, depreendem-se, em síntese, os seguintes elementos:

- a) em termos conceituais, a regulação pode ser entendida como um conjunto de ações e decisões colocadas em prática para ajustar o sistema às expectativas de qualidade estabelecidas pelo Estado. Em caráter lato, configura-se no Brasil pelos atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, além daqueles relativos ao credenciamento/recredenciamento de instituições;
- b) do ponto de vista estatal, a avaliação da educação superior no Brasil pode ser considerada um mecanismo que se justifica pela geração de informações que dão subsídios à regulação do sistema. Nessa perspectiva, avaliação não se confunde com regulação e permite, a partir dos dados gerados por ela, corrigir falhas ou aperfeiçoar processos para o alcance dos objetivos traçados para a educação superior;

- c) para as instituições, a avaliação pode representar o controle do Estado sobre a autonomia institucional na medida em que estas buscam ajustar-se aos parâmetros estabelecidos, independentemente de ações pensadas e desejadas no âmbito institucional. Porém, o resultado do processo avaliativo pode se reverter em um momento de fortalecimento pedagógico e da prática institucional;
- d) apesar das críticas ao “Provão”, que tendia a considerar o resultado do desempenho dos alunos como principal indicador da qualidade dos cursos, na atualidade o Sinaes, tendo em vista o Enade, continua destacando o desempenho dos alunos como o principal componente de aferição da qualidade dos cursos.

Cabe ressaltar que os entendimentos elencados anteriormente não são absolutos, nem pretendem esgotar a complexidade e argumentos sobre o tema. Tão somente, essa síntese permite uma estruturação de argumentos apresentados pelos sujeitos da pesquisa – coordenadores de um conjunto de cursos de licenciatura do Distrito Federal –, cujos resultados serão em seguida comentados na busca de desvelar como ocorre a prática da avaliação e regulação no universo pesquisado.

Sob este ângulo, ao se analisar aproximações e afastamentos entre as concepções e diretrizes de avaliação e regulação da educação superior do Brasil em relação ao cotidiano das instituições pesquisadas, busca-se identificar como os processos avaliativos se revertem em emancipação ou submissão acadêmico-administrativa. Para tanto, tomam-se como referência os relatos coletados junto aos coordenadores dos cursos oferecidos no Distrito Federal, na modalidade licenciatura, e que participaram do ENADE 2008 nas áreas de: (i) Biologia; (ii) Filosofia; (iii) Física; (iv) Geografia; (v) História; (vi) Letras; (vii) Matemática; (viii) Pedagogia; (ix) Química. Foram selecionados aleatoriamente 39 (trinta e nove) coordenadores de curso, em um total de 42 (quarenta e dois)⁷ cursos ofertados por um conjunto de 19 (dezenove) IES.

Do ponto de vista da natureza administrativa, uma instituição é pública e as demais vinculadas ao setor privado⁸. Quanto à organização acadêmica, estão

7 O número de coordenadores entrevistados foi menor que o número de cursos selecionados tendo em vista o fato de que 2 (dois) coordenadores, identificados nesta pesquisa como 20 e 22, responderam respectivamente por dois e três cursos da amostra. Para fins de análise, essas respostas foram consideradas para cada um dos cursos que representam.

8 Do universo da pesquisa, 9 coordenadores são vinculados à única universidade pública do Distrito Federal e 33 a instituições privadas. Cabe destacar que o foco da análise não contempla a relação público-privado, mas a gestão acadêmica dos cursos de licenciatura pesquisados. Dessa forma, optou-

contempladas 2 (duas) Universidades, 1 (um) Centro Universitário e 16 (dezesesseis) Faculdades. Com o objetivo de ter uma visão mais diversificada dos cursos, contemplou-se IES localizadas em diferentes regiões administrativas do Distrito Federal⁹.

Para fins de análise dos dados, se preservou a identidade das instituições, dos cursos e dos coordenadores participantes. Assim, as instituições foram identificadas pela sigla IES, acrescida de um número de 1 a 19. Na sequência, a entrevista de cada coordenador foi numerada de 1 a 39 aleatoriamente.

Em geral, tomando-se como referência suas percepções a respeito do tema investigado, é possível agrupar os coordenadores entrevistados em três grandes blocos: (a) aqueles que associam o Sinaes a uma política pública que subsidia o processo de regulação na busca da qualidade da educação; (b) aqueles que percebem o Sinaes como um facilitador da regulação pelo mercado, por meio de um ranqueamento e da seleção das instituições qualificadas com base na notas geradas pelo Sistema; (c) aqueles que não demonstram entendimento claro sobre o papel do Sinaes.

A maioria absoluta dos entrevistados, que corresponde a 28 (vinte e oito) coordenadores de cursos (67%), pode ser classificada no primeiro bloco de percepções, pois associam o Sinaes a uma política governamental facilitadora da construção da qualidade da educação superior oferecida pelas instituições brasileiras, conforme evidenciam os relatos apresentados a seguir:

A avaliação subsidia o gestor para que ele tome decisões em vista daquilo ali [nota do Enade] e sobre qualidade das escolas de nível superior; das faculdades etc. (COORDENADOR 1, informação verbal)

O Sinaes é um veículo que indica de que forma o sistema educacional superior está sendo direcionado [...] Ele indica de que forma devem ocorrer mudanças ou não nos cursos. (COORDENADOR 4, informação verbal)

A avaliação acontece e por aqueles que estão tentando pensar na gestão dos recursos, no aprimoramento das regras, do planejamento, dos investimentos. (COORDENADOR 5, informação verbal)

Uma política de Estado bastante válida, no sentido de estar condicionando o aprimoramento, alinhamento das instituições do ensino [educação] superior no que nós entendemos em termos de qualidade na parte de formação acadêmica. (COORDENADOR 22, informação verbal)

se por não identificar as IES.

9 O Distrito Federal possui no momento 31 Regiões Administrativas, que funcionam como cidades, sob a gerência direta do Governador, que indica os administradores regionais para atuarem diretamente na comunidade, coordenando a oferta de serviços públicos.

No depoimento desses coordenadores de cursos de licenciatura do Distrito Federal percebemos, inicialmente, que o Sinaes é entendido como um instrumento que contribui para que as IES aprimorem suas ações. Sendo assim, temos percepções que se aproximam daquelas expressas nas discussões feitas por Verhine, Dantas e Soares (2006), Ristoff e Giolo (2006), Polidori, Marinho-Araújo e Barreyro (2006) e Dias Sobrinho (2000; 2002; 2003) frente à necessidade de os resultados das avaliações servirem para que as instituições reflitam e debatam sobre o trabalho que estão desenvolvendo, na eminência de aperfeiçoá-lo constantemente.

Todavia, apesar de, em primeira instância, o Sinaes parecer fomentar um debate mais qualitativo a respeito das ações das IES, as falas também explicitam que, de certa forma, essa política de avaliação favorece uma regulação de controle, tanto no âmbito interno da instituição como no externo. Sendo assim, podemos dizer que nessas considerações dos coordenadores perpassa a filosofia do “Estado avaliador” discutida por Broadfoot (2000), uma vez que a autonomia das instituições acaba sendo “direcionada” para a qualidade e mudanças que são estabelecidas pelo Estado como prioritárias.

Em geral, identificamos duas vertentes conceituais sobre o Sinaes na visão dos coordenadores: (a) uma que entende essa política de avaliação como um balizamento da prática dos cursos em prol da sua qualidade, colaborando, assim, para a autorregulação da instituição; (b) outra que percebe tal política de busca da qualidade como uma interferência na autonomia das instituições e uma espécie de engessamento da sua prática cotidiana, visando à adaptação à qualidade definida pelo Sinaes, notadamente no que se refere ao Enade.

Dentro do primeiro bloco de percepções – que associa o Sinaes à regulação –, temos que 64% dos coordenadores, correspondente a um total de 18 (dezoito entrevistados), percebem a possibilidade de aplicação prática do Sinaes e, especificamente, do Enade para ensejar uma reflexão institucional, como sugerem os relatos dos Coordenadores 16, 19 e 21:

A gente consegue fazer uma avaliação [de] como a instituição trabalha com os dados do Enade. [Essa avaliação] pode servir de alimentação para implementação para o processo de avaliação interna da instituição. (COORDENADOR 16, informação verbal)

Normalmente a gente não prepara o aluno para o Enade, prepara o curso a partir das avaliações. (COORDENADOR 19, informação verbal)

Essa avaliação mais sistemática que o MEC implantou, por meio do Sinaes, eu acho que é uma coisa [sic] imprescindível, e isso vem somar, ajudar, no trabalho que a gente tem apontando resultados passíveis de melhora, de correções e de algumas discussões que, porventura, acontecem. (COORDENADOR 21, informação verbal)

Desse primeiro bloco de 28 (vinte e oito) dos coordenadores de curso, para um sub-grupo de 4 (quatro) coordenadores (14%), representado pelos Coordenadores 17, 24, 25 e 37, o sistema avaliativo, ora em análise, termina por interferir na autonomia institucional, definindo, *a priori*, padrões engessados de qualidade sem respeitar as particularidades e capacidade criativas do grupo:

E, por conta da estrutura de nossa matriz curricular, a impressão que a gente tem é que o desempenho de nossos alunos poderia ser um pouco diferenciado caso eles tivessem feito disciplinas que são [...] contempladas na prova do Enade. (COORDENADOR 17, informação verbal)

A tentativa de criar indicadores de qualidade é positiva. A dificuldade é quando esses indicadores são criados distantes da realidade às quais eles se aplicam. (COORDENADOR 24, informação verbal)

Eu sinto [que] as faculdades, o que não é universidade, estão meio refêns disto. Nós temos que basear muito o nosso trabalho para este objetivo final da avaliação. (COORDENADOR 25, informação verbal)

Eu acho que o Sinaes é um bom sinalizador, ele é necessário, é importante, a gente precisa realmente pensar. Mas eu vejo que o Sinaes precisava ser visto como se ele avalia[sse] todo o universo, ele teria que ter um olhar diferenciado [...] para cada realidade distinta. (COORDENADOR 37, informação verbal).

As preocupações presentes nas contribuições trazidas por esses coordenadores parecem caracterizar um sinal de alerta de um possível engessamento do Enade, tendo em vista ser ele o principal componente pedagógico do Sinaes. Esta é uma explicação possível ao considerar-se a ambivalência de uma mesma política de regulação que, percebida como fundada na avaliação formativa, traga, em si, interferência na autonomia institucional para a definição do perfil do profissional formado, considerando os conteúdos curriculares avaliados na prova. Tal dado pode indicar uma possível homogeneização do perfil dos egressos entre as instituições, imposta unilateralmente pelo Sinaes/Enade, sem que sejam respeitadas as necessidades/especificidades regionais e sociais nas quais os egressos irão atuar.

Os demais coordenadores desse primeiro bloco, que representam 22% (seis coordenadores) daqueles que associam o Sinaes à regulação da educação superior pelo Estado, trazem em suas falas poucos elementos que permitam uma categorização de sua percepção em termos de como essa qualidade se desenvolve na educação superior brasileira. Há que se destacar, contudo, uma leve tendência de separação institucional em termos público-privado. De um lado,

as instituições públicas que veem naquelas de natureza privada um ensino de baixa qualidade e, por outro, as particulares que encaram o Sinaes como forma de garantir e não questionar a “suposta” qualidade das instituições públicas. A seguir, a opinião de alguns desses coordenadores sobre o Sinaes, a respeito dessa polarização de visões:

Uma maneira de garantir o nível de qualidade, principalmente nas escolas [IES] privadas, que funcionam como “caça-níqueis”, que estão aí mais para tirar a “grana” da galera [estudantes]. (COORDENADOR 2, informação verbal)

Nós temos que lembrar que nós temos as universidades federais de ensino [educação] superior e tem um número bastante grande de [...] faculdades isoladas e nem sempre é a qualidade o que rege esse tipo de oferta de estudos. (COORDENADOR 7, informação verbal)

As universidades federais têm nota máxima, as instituições particulares têm que ficar com nota mínima. As universidades federais nem cumprem as exigências legais. Eu acompanho bem de perto as atividades acadêmicas científico-culturais. Não há um controle sobre isso. As comissões são formadas por professores de universidades federais. Quando vêm profissionais da Região Sul, por exemplo, eles pensam que são de primeiro mundo e colocam uma série de exigências que não estão de acordo com a nossa realidade. (COORDENADOR 30, informação verbal).

O segundo bloco de entendimento sobre o Sinaes, formado por coordenadores que percebem o Sinaes como um instrumento para o ranqueamento institucional, não desconsidera a importância da avaliação em prol da qualidade dos cursos. Porém, tende a associar seus resultados a esse ranqueamento, o qual permite a vigência das leis de mercado na educação superior. Esse grupo é minoria e congrega apenas 7% dos casos (3 coordenadores). As falas apresentadas a seguir auxiliam o entendimento da percepção de alguns deles sobre o Sinaes:

A avaliação veio para exatamente estratificar uma série de Instituições que existem e a demanda pelo atendimento aos currículos mínimos de cada modalidade. Acho relevante e importante haver uma avaliação. [...] eu penso que o Enade no futuro vai representar como são as universidades de classe a, b, algum tipo de acessibilidade ao melhor do mercado de trabalho. (COORDENADOR 11, informação verbal).

Cria uma forma de competição, mas ele também produz dados importantes sobre o desempenho da instituição e o desempenho de diversos cursos no Brasil. (COORDENADOR 19, informação verbal)

Discordo da questão de se estabelecer um parâmetro de “piores e melhores” faculdades. Embora o MEC diga que não faz, mas ele dá os dados para a imprensa fazer, então acaba criando isso aí. Mas eu acho [o Sinaes], como política importante,

porque a educação superior foi uma coisa muito aberta e não tinha parâmetro de qualidade para regular. Então, é um parâmetro interessante. (COORDENADOR 27, informação verbal)

A percepção desses coordenadores, embora não predominante na amostra estudada, alerta que a aparente separação teórica, relativa às diferenças conceituais presentes no ENC e no Sinaes/Enade, se dissipa no ranqueamento apresentado por ambos os instrumentos, conforme alertado por Verhine, Dantas e Soares (2006).

O terceiro bloco representa 26% da amostra (11 casos). Ele congrega as percepções sobre o Sinaes dos coordenadores de cursos de licenciatura do Distrito Federal que, em suas falas, demonstram conhecimento superficial sobre o sistema de avaliação e seus componentes, conforme se pode apreender a partir das falas de alguns dos entrevistados, transcritas a seguir:

Bom seria se o sistema de avaliação fosse contínuo, que fosse criado em conjunto com as instituições. (COORDENADOR 13, informação verbal)

Então, eu acho que o Enade tem que compor e [...] entrar com uma porcentagem grande dentro dessa avaliação. (COORDENADOR 26, informação verbal)

Eu não sei [avaliar o Enade como um dos componentes do Sinaes]. (COORDENADOR 35, informação verbal)

Há que se ressaltar, no entanto, que mesmo entre o grupo de coordenadores que expressam, de alguma forma, pouco entendimento conceitual sobre o Sinaes, há presente a ideia de que resultados de um processo avaliativo podem ser utilizados como sinalizadores da qualidade dos cursos. Subjaz a esta premissa o entendimento de que a avaliação visaria, em alguma medida, a correção de problemas ou a adequação deles aos cursos para um sentido de qualidade, conforme demonstram trechos dos relatos dos Coordenadores 17 e 18:

Tem uma relevância muito grande para a gente saber exatamente até que ponto a gente está conseguindo passar algumas informações realmente importantes para o aluno, no que diz respeito à formação crítica [...] (COORDENADOR 17, informação verbal).

Também a gente percebe onde está a falha, a gente tenta melhorar. (COORDENADOR 18, informação verbal).

No que concerne a perspectiva de regulação do sistema de educação de nível superior no Brasil, a partir de um processo avaliativo que o alimenta, mas

que tem um ciclo próprio e distinto daquele seguido pela regulação, não foi possível identificar uma tendência na percepção dos respondentes. Embora o termo regulação e sua definição operacional estejam presentes em determinadas falas, não foi possível identificar, nos relatos dos entrevistados, se os conceitos de avaliação e regulação se materializam em suas práticas acadêmicas como imbricados, mas distintos, ou se materializam como sinônimos, conforme expresso nos exemplos a seguir:

Eu acho que é uma política importante, no sentido de regular a oferta de curso de graduação em geral, em especial no contexto que a gente teve uma expansão muito grande dessa oferta em nível tanto das vagas públicas como das instituições privadas. E isso representou não só o aumento das ofertas de vagas mas [também] a criação de novas instituições, especialmente na iniciativa privada, que vêm ofertando cursos de graduação e formando profissionais nas várias áreas do conhecimento. (COORDENADOR 8, informação verbal)

O Estado precisa realmente ter alguma coisa [sic] pra segurar a existência e a exclusão de curso de licenciatura do Brasil a fora. (COORDENADOR 31, informação verbal)

Não é à toa que estão fechando várias instituições por aí com péssima qualidade [...] Eu acho que aí veio o resultado positivo [...] a grande importância que veio com o Sinaes [foi esta possibilidade]. (COORDENADOR 36, informação verbal)

Com essa abertura que teve de várias instituições de nível superior [...] Zelar pela qualidade desse ensino é fundamental. (COORDENADOR 38, informação verbal)

Já em relação à perspectiva de que o Enade, como um dos componentes do Sinaes, se confunde com o próprio sistema, constata-se que tal entendimento é expresso pelos coordenadores em duas vertentes: (i) conscientemente, quando mesmo considerando o Enade apenas um dos componentes do sistema, atribuem a ele a maior importância/peso dentro do Sinaes; (ii) inconscientemente, quando o apelo do Enade se faz tão forte que os coordenadores discutem apenas esse elemento, não considerando os demais componentes do referido sistema avaliativo. A seguir, alguns exemplos das referências dos coordenadores sobre o Enade, na perspectiva sinalizada:

Acho que o Enade, ele veio para até cumprir uma expectativa do MEC em saber realmente como está funcionando o nível superior de ensino [educação]. (COORDENADOR 4, informação verbal).

[...] na verdade, eu fui direto para o Enade [ao responder questão sobre o Sinaes] (COORDENADOR 12, informação verbal)

Então, para nós é muito tranquilo esta presença do Enade para ajudar a organizar o curso, avançar, criar parâmetros; é por aí que a gente caminha. (COORDENADOR 15, informação verbal)

Um dos indicadores, um dos não, “o indicador” do desempenho do ensino [da educação] superior. (COORDENADOR 23, informação verbal)

Nesse sentido, tendo como referência a percepção da amostra de coordenadores de cursos de licenciatura do Distrito Federal, pode-se supor certa convergência entre as bases teóricas sobre a política nacional de avaliação da educação superior no Brasil, discutidas no presente artigo, com suas práticas na gestão acadêmica dos seus respectivos cursos. Entre os dados coletados, porém, chama a atenção a alta incidência de coordenadores que conhecem apenas superficialmente os propósitos e componentes do Sinaes, como sistema avaliativo, bem como o pouquíssimo número daqueles que analisam de forma crítica suas repercussões no cotidiano dessas mesmas práticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de avaliação da educação superior no Brasil foi iniciado ainda na década de 1980 e, de forma mais sistemática, a partir dos anos 1990, por meio do Paiub e do ENC (“Provão”). Com o Sinaes, implantado em 2004, o País tem buscado alcançar níveis de excelência nesse processo, se comparado a países que se utilizam dos resultados das avaliações para prestar contas do trabalho realizado pelas IES à sociedade, bem como para justificar os investimentos e recursos destinados a este nível de educação.

Em geral, esta perspectiva de consolidação do Sinaes, como importante elemento de subsídio à regulação da educação superior brasileira, é compartilhada pela amostra de coordenadores entrevistados, quando demonstram uma tendência em associar esse Sistema à perspectiva de garantia de qualidade da educação superior estabelecida pelas ações do Estado.

A perspectiva de “regulação” pelas forças do “mercado educacional”, presente por meio da competição interinstitucional, embora apareça na amostra analisada, não se revelou significativas como uma tendência na percepção dos coordenadores entrevistados sobre o Sinaes.

Além disso, observou-se determinado nível de concordância com a importância e necessidade do processo avaliativo, na medida em que poucos foram os sujeitos que percebem de forma crítica as repercussões do Sinaes na autonomia institucional. Além disso, mesmo entre os coordenadores que demonstraram

pouco entendimento sobre o Sinaes, há uma tendência acentuada por confiar na validade das informações divulgadas no âmbito do Sistema.

Também se observou uma propensão entre os entrevistados em considerar importante a utilização dos dados gerados pela avaliação, notadamente aqueles relativos ao Enade, para que as instituições possam refletir sobre suas práticas de natureza acadêmica. Desta forma, os dados parecem indicar o importante papel desempenhado pelo Sinaes, ultrapassando a mera função de regulador como alguns cogitavam no início de sua implementação.

Para Ristoff e Giollo (2006), o Sinaes efetivamente se constituiu como um sistema, pois integra os espaços avaliativos no MEC e os organiza em torno de uma única concepção, em estreita vinculação com as políticas para a educação superior, bem como corresponde também aos instrumentos de informação referente a esta etapa de ensino, tais como o cadastro de docentes, censo da educação superior e outros. Porém, do ponto de vista dos coordenadores dos cursos de licenciatura investigados, parece haver uma prevalência do Enade como componente principal do sistema, deslocando-se para o desempenho dos alunos a principal fonte ou indicador de qualidade dos cursos.

Assim, a tendência do entendimento de regulação e sua relação com a avaliação, pelos entrevistados, indica uma concepção positiva do Sinaes e dos resultados apontados por ele, uma vez que o Sistema possibilita uma autorregulação das instituições. Há também uma inclinação em legitimar os dados gerados e sua apropriação para a modificação das práticas institucionais no sentido de melhorar a qualidade dos cursos oferecidos, embora exista uma minoria que discorde ou fique indiferente aos resultados do processo avaliativo.

Por fim, mesmo diante das relevantes informações que a pesquisa apresentou, vale destacar que os dados coletados não são conclusivos. Apesar das contribuições de Rothen e Schulz (2005) e Verhine, Dantas e Soares (2006), há carência de outros estudos sobre os aspectos que envolvem os indicadores e componentes do Sinaes, sua relação com a regulação da educação superior e a apropriação das suas dimensões de qualidade pelas IES.

REFERÊNCIAS

ABREU JÚNIOR, N. Sistema(s) de avaliação da educação superior brasileira. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 257-269, maio/ago. 2009.

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. “Sinaes” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 9 Especial, p. 955-977, out. 2006.

_____. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES E PAIUB. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba/SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 jun. 2010

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. **Lei n. 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.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

_____. **Lei n. 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://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/leisinaes.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

_____. **Decreto Nº 3.860**, de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

_____. **Decreto 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.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

_____. **Decreto n. 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.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

_____. Ministério da Educação. **Portaria N° 130**, de 14 de julho de 1993. Disponível em: <www.in.gov.br>. Acesso em: 14 fev.2011.

_____. Ministério da Educação. **Portaria 302**, de 07 de abril de 1998. Normatiza os procedimentos de avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. **Portaria N° 11/2003**. Disponível em: <www.in.gov.br>. Acesso em: 14 fev.2011.

BROADFOOT, P. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur. **Revue Française de Pédagogie**, France, v. 130, n. 1, p. 43-55, 2000. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1052>. Acesso em: 6 set. 2010.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002, p. 13-38.

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

ESPING-ANDERSEN, G. As três políticas econômicas do *welfare state*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FIORI, J. L. Estado do bem-estar social: padrões e crises. Rio de Janeiro: UERJ/ IMS, 1995. **Estudos em Saúde Coletiva**, n. 117. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/downloads/publicacoes/serie/pdf/SESC117.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2010.

GOMES, A. M. Exame nacional de cursos e política de regulação estatal do ensino superior. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 120, p. 130-149, nov. 2003.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

KELLS, H. R. Perspectivas básicas de regulação. In: SOUSA, Eda C. B. M. (Org.). **Avaliação institucional: leituras complementares**. Brasília: UnB/FE, Curso de Especialização em Avaliação a Distância, v. 8, p. 7-35, 1999. (UnB, Cátedra UNESCO – educação a distância).

MARTINS, G. C. Impactos da política de avaliação na educação superior brasileira: um foco na questão da qualidade real. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31. 2008. **Anais Eletrônicos...** Caxambu: ANPED, 2008. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/trabalho11.htm>>. Acesso em: 6 set. 2010.

NEAVE, G. Reconsideración del estado avaliador. In: _____. **Educación superior: historia e política**. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 211-240.

POLIDORI, M. M.; MARINHO-ARAÚJO, C. M.; BARREYRO, G. B. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 425-436, out./dez. 2006.

PROGRAMA de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras. Documento Básico do PAIUB - Brasília, 26 nov. 1994. **Avaliação**, Campinas, v. 1, n. 1, jun. 1996.

RISTOFF, D.; GIOLO, J. O SINAES como sistema. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

ROTHEN, J.C.; SCHULZ, A. SINAES: do documento original à legislação. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28. 2005. **Anais Eletrônicos...** Caxambu: ANPED, 2005. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/28/inicio.htm>>. Acesso em: 6 set. 2010.

SILVA, T. T. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 9-29.

VERHINE, R. E. DANTAS, L. M. V.; SOARES, J. F. Do “Provão” ao Enade: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p. 291-310, jul./set. 2006.

VIANNA, H. M. **Fundamentos de um programa de avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.