

AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E SEUS DISCURSOS NOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Bruna Tarcília Ferraz¹

Resumo. O trabalho analisa as políticas de avaliação para a educação superior dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. A política no governo FHC, caracterizou-se pela preocupação com o desempenho institucional, através de iniciativas isoladas. A avaliação assumiu um caráter somativo, por basear-se numa concepção tecnicista que enfatizava o controle por desempenho, segundo uma lógica economicista-instrumental. No governo Lula, a política caracterizou-se pela visão sistêmica, sendo o SINAES um reflexo da combinação entre a abordagem quantitativa e qualitativa. A concepção de avaliação se apresenta como formativa no discurso, dentro de um modelo progressista, cuja lógica democrático-participativa se insere num projeto avaliativo, que visa produzir processos sociais de compreensão. Apon-tamos assim, para a transição de modelos, que possibilitaram o surgimento de uma outra visão de avaliação e educação.

Palavras-chave: política de avaliação, regulação, educação superior.

The policies of institutional evaluation and their discourses in the Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inacio Lula da Silva's governments.

Abstract: This work analyses the evaluation policies for higher education during Fernando Henrique Cardoso's and Luiz Inácio Lula da Silva's terms of office. The policy during FHC's term of office characterized itself by the concern with the institutional performance by means of isolated initiatives. Evaluation took on a quantitative character because it was based on the technical criteria which emphasized the control of the performance, according to an instrumental-economic logic. During Lula's mandate, the policy characterized itself by a systemic vision, SINAES being a result of the combination between the quantitative approach and the qualitative. The concept of evaluation presents itself as part of the discourse, within a progressive model, whose participative-democratic logic inserts itself in an evaluative project, which aims to produce social processes of the understanding. Thus, the situation points at the transition of

¹ Mestre e Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

models, which has made it possible for the appearance of another vision of evaluation and education.

Key-words: evaluation policy, regulation, higher-education.

1 Introdução

Desde 1990, as políticas para a educação superior articularam-se às mudanças do processo de reforma do Estado brasileiro, momento em que se encontrava em curso propostas e projetos visando à redefinição do papel estatal em diversos setores. Esse “paradigma reformista” é fortemente influenciado pela globalização financeira e pelo esgotamento do padrão de financiamento do setor público, contribuindo assim para a adaptação do Estado Nacional ao novo quadro mundial, sendo o mesmo pautado na redefinição do padrão histórico de intervenção do Estado, possibilitando a implantação de reformas, que defendem o Estado-Mínimo.

Desse modo, faz-se necessário problematizar essa realidade, buscando compreender a estruturação das políticas de avaliação para educação superior, evidenciando aspectos sociológicos e políticos que permeiam a estruturação da dinâmica de avaliação institucional vivenciada no Brasil nesse momento histórico. Para tanto, abordaremos primeiramente a questão das reformas neoliberais, mais especificamente a Reforma Administrativa do Estado e as conseqüências para o setor educacional decorrentes da criação do setor de serviços não-exclusivos do Estado.

Em seguida, evidenciamos a Reforma da Educação Superior, iniciativa que se propõe a estruturar a educação superior, que o discurso oficial afirma viver uma profunda crise. A partir daí, adentramos na problemática do Estado Avaliador, e sua relação com as políticas avaliativas implantadas nas instituições durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e Luiz Inácio Lula da Silva. Momento esse, que nos possibilitou um trabalho de análise a partir documentos oficiais: legislação educacional, decretos e portarias, particularmente aqueles que instituíram as políticas avaliativas analisadas.

Importante é destacar que como abordagem metodológica para a análise do material coletado, nos utilizamos de alguns elementos componentes da Análise de Discurso Textualmente Orientada (ADTO)

de Norman Fairclough (2001),² pois esta se constitui numa técnica de pesquisa que nos permite analisar o sentido explícito ou implícito do material recolhido. Assim, nessa seção, ao mesmo tempo em que nos propomos a examinar a maneira como a linguagem é empregada, estaremos sensíveis àquilo que não é dito – aos silêncios.

No entanto, segundo Gill (2002, p. 255), essa tarefa exige uma consciência das tendências e contextos sociais, políticos e culturais aos quais os textos se referem. Nesse caso, percebemos que a mesma se fez relevante, na medida em que contribuiu para desvelar evidências explícitas e implícitas da estruturação das políticas, como também sobre seus fundamentos, convergências e divergências, nos possibilitando, por fim, a chegada em nossas considerações finais.

2 O neoliberalismo e a privatização da educação superior: breves reflexões

Entendemos que as mudanças ocorridas no campo educacional fazem parte dos desdobramentos da concepção de Estado que fora implantada no Brasil, especialmente a partir de 1990. Devido à crise do Estado de Bem Estar Social, reformas estruturais passam a ser proclamadas no intuito de se definir uma estratégia de desenvolvimento via redefinição do papel do Estado na esfera econômica, como também no âmbito da esfera dos serviços públicos.

De acordo com o ex-ministro da Administração e Reforma do Estado do governo FHC, Bresser Pereira (1996), a queda da taxa de crescimento das economias capitalistas é conseqüência das ineficiências do distorcido crescimento do Estado. Assim, à medida que essas distorções foram percebidas, elas impulsionaram a onda conservadora ou neoliberal, cujo auge no Brasil se inicia com o governo de Fernando Collor de Melo, e se intensifica, a partir de 1995, no governo FHC, quando se implementa um conjunto de medidas voltadas para mudan-

² Segundo a perspectiva de análise criada por Fairclough, o discurso deve ser analisado a partir de três dimensões, a saber: 1) *discurso como texto*: neste momento, levamos em consideração e analisamos o contexto de produção do mesmo, a partir dos textos expressos que no nosso caso nos remeteram à análise dos textos legais; 2) *discurso como prática discursiva*: analisamos questões inerentes à produção do discurso, bem como sua distribuição e consumo. Para Fairclough (2001), nesse instante da análise, um dos pontos principais é a explicação do modo como os formuladores do discurso produzem e interpretam a conjuntura social; 3) *discurso como prática social*: nessa dimensão, procuramos desvendar as questões ideológicas que nos remetem não só ao discurso, como também às práticas sociais vivenciadas a partir de uma determinada prática discursiva. Um fato a ser destacado nessa abordagem é a percepção do autor sobre o termo discurso.

ças no padrão da gestão estatal. Nessa conjuntura, por acreditarem que uma das razões para a crise do sistema capitalista era a intervenção do Estado na economia e que o mercado poderia coordenar os problemas sociais tanto de natureza econômica quanto política, os neoliberais defendem a não-intervenção estatal em setores da economia, como também no âmbito social e educacional.

Sendo assim, as funções do Estado passam a ser redefinidas, abrindo-se espaço para o mercado controlar atividades de sua responsabilidade e providas pelo setor público. No entanto, ao flexibilizar o papel de executor ou prestador de serviços sociais como educação e saúde, mantém intensamente seu papel de regulador, e para tanto, é proposta a criação do Setor de Serviços Não-Exclusivos do Estado (BRASIL, 1995).

Desse modo, o argumento apresentado advoga a combinação, entre o Estado - cujo fortalecimento se materializa na busca pela eficácia de sua ação reguladora - e o mercado, favorecendo o bom desempenho do sistema econômico. Vale destacar que um fato que corrobora essa formulação é a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado, que segundo Melo (1998, p. 262), propõe uma redefinição do papel do Estado, que deve assumir a função de regulador.

Nesse caso, aponta-se também para a necessidade da transição de uma administração pública burocrática, para uma gerencial flexível, fato esse passível inclusive de ser discutido, uma vez que precisamos questionar os reais interesses de determinações advindas com a reforma do Estado brasileiro embutidos num discurso de modernização das atividades estatais. Assim, vemos que a lógica das reformas baseadas na organização dos “serviços” sociais e científicos competitivamente, contribui com a degradação dos serviços públicos e das políticas sociais, expressando-se essa dinâmica inclusive, nas políticas para a educação superior, como veremos a seguir.

2.1 Alguns apontamentos sobre a reforma da educação superior

Conforme vimos anteriormente, a reforma da educação superior passa a ser proclamada e elaborada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e pelo MEC, sendo justificada, segundo Silva Jr e Sguissardi (2001, p. 47), pelo pressuposto de que o ensino superior estaria em crise, por não absorver toda a crescente demanda e por não preparar adequadamente universitários para o

mercado. Os autores referidos diagnosticam uma realidade inerente, sobretudo, ao governo FHC, na qual se questiona a impossibilidade de permanecer a articulação das atividades de ensino, pesquisa e extensão nas instituições, decorrente de um modelo universitário “caro” adotado no país.

Esta articulação se tornaria inviável, devido aos “elevados custos” que as universidades teriam ao articularem essas três dimensões, abrindo-se espaço, para o estabelecimento da dualidade institucional. Consideramos que essa dualidade caracteriza a oferta de educação superior nos setores público e privado a partir dessa conjuntura. As universidades públicas, que possuem como característica a associação entre ensino, pesquisa e extensão, continuariam funcionando com recursos escassos; e por outro lado, teríamos as universidades de ensino privadas, onde a questão da produção do conhecimento através de pesquisas não seria privilegiada.

No entanto, um dos grandes obstáculos para as mudanças previstas na reforma da educação superior seria a Constituição de 1988, já que a mesma pressupõe que o ensino superior deve ser exercido por instituições públicas e privadas; que a gratuidade do ensino público será assegurada em estabelecimentos oficiais de ensino; e, além disso, que sem dúvida deve existir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas universidades. Por outro lado, a proposta de reforma, segundo Chauí (2003), defende uma organização mais flexível para as instituições públicas de ensino superior, apoiada nas organizações sociais, onde elementos como avaliação por produtividade e estruturação universitária, a partir de operações definidas como estratégias e programas de eficácia visando alcançar objetivos determinados, passam a ser priorizados.

Assim, podemos inferir que apesar das determinações previstas na Constituição de 1988, uma pressão é exercida em prol da descaracterização da universidade pelos defensores da reforma. Vale destacar, que as considerações descritas encontram respaldo na política educacional do governo FHC, dentro de um movimento de mercadorização e expansão do sistema de educação superior. No entanto, se faz importante lembrar que, no tocante ao governo Lula, a implantação da reforma da educação superior também mobiliza uma série de iniciativas, que podem contribuir para privatização da educação, tomando-se como exemplo a existência das parcerias entre o setor público e privado. De acordo com Mancebo (2004, p. 860), o projeto de lei sobre as parcerias público-privadas (PPPs) que se transformou na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, autoriza o governo federal a contratar as

parcerias público-privadas, justificando-as pela falta de recursos para investimentos.

Sendo assim, vemos que o governo Lula mobiliza esforços no sentido de estimular a privatização de forma indireta, ou seja, aquela que pode ocorrer com a introdução de mecanismos de gerenciamento empresariais nas instituições públicas, especialmente para a busca de recursos no mercado. Entretanto, precisamos questionar os reais motivos dessa avaliação e flexibilização universitárias que, de acordo com essa lógica, servem aos interesses mercadológicos e ameaçam a universidade pública, gratuita e de qualidade.

Assim, Chauí (2003), denuncia a necessidade de se pensar a universidade sob outra perspectiva, em que o Estado tome a educação não pelo prisma do gasto público, e sim como investimento social; que ela seja considerada um direito e não um serviço. Entretanto, essa perspectiva não se concretizou, pois tais interesses não se coadunam com as reformas, que influenciam políticas e práticas avaliativas, como veremos a seguir.

3. Estado avaliador: reflexos na sistemática da avaliação da educação superior

A partir da década de 1990, a avaliação ganha centralidade nas políticas para a educação superior, realidade essa, que se fortalece a partir do surgimento do “Estado Avaliador”. Segundo Afonso (2000, p. 49), essa expressão quer significar, em sentido amplo, que o Estado vem adotando um *ethos* competitivo, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada.

Desse modo, vemos que a preocupação com o produto, mais do que com o processo, é uma das principais características da avaliação nesse contexto, principalmente com o ENC. Vale destacar que essa perspectiva permeou as políticas de avaliação do governo FHC, sendo estimulada a partir da criação de mecanismos de controle da educação, uma vez que o Estado passa a assumir o papel de regulador das instituições. Assim, nesse governo, a avaliação que foi imposta às instituições tinha por propósito atribuir conceitos e aferir o desempenho das mesmas. Já no governo Lula, a avaliação do desempenho de instituições educativas de nível superior também apresenta um papel fundamental, na medida em que visa à identificação das deficiências e dos equívocos na busca de sua superação, como também a identificação

dos acertos e dos pontos fortes na busca de seu aprimoramento e melhoria da qualidade do ensino.

Sendo assim, Dias Sobrinho (2000) nos adverte sobre a existência de duas concepções opostas de avaliação. De um lado, existem as avaliações impostas de cima e de fora, sem que a comunidade universitária possa participar como sujeito; de outro, existem disputas no campo, como também a busca pela legitimidade por parte da comunidade acadêmica e científica, em prol de protagonizar os processos de avaliação.

Como exemplo da primeira concepção, podemos citar o ENC e a Análise das Condições de Ofertas dos Cursos (ACOC), que segundo Gomes (2003, p. 137), se constituíram numa estratégia de reestruturação da política educacional, assim como dos instrumentos de controle do sistema. Assim, de acordo com Sguissardi (2004), os mecanismos de avaliação por resultados põem as universidades em um mercado competitivo pela busca da eficiência, aos quais estão associados recursos que provêm de fundos públicos e da iniciativa privada.

Nesse momento, o Estado buscava substituir os mecanismos de controle burocráticos por um sistema que associasse autonomia de execução ao estabelecimento de objetivos através da avaliação de desempenho, vinculando o sistema de alocação de recursos aos resultados das avaliações. Por outro lado, apresenta-se no governo Lula, através da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, outra perspectiva de avaliação, com a denominação compreensiva de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Seus formuladores, conforme o MEC (2003), na medida em que destacam suas qualidades, apontam que o mesmo busca ir além da medição e de aspectos performáticos, apresentando-se como sendo uma tentativa de estimular práticas de avaliações emancipatórias.

Assim, de acordo com Saul (1995, p. 61), conhecer para melhorar é imprescindível dentro de uma conjuntura institucional que deve ser avaliada e, nesse caso, a avaliação emancipatória preocupa-se inclusive em ser propositiva, pois ao longo da implementação das fases por que se passa e, inclusive, no seu final, é sistematizada e proposta uma série de alternativas para solucionar questões pendentes e dificuldades enfrentadas pelas instituições.

Vemos então, que a avaliação ganha destaque no âmbito das políticas públicas para a educação superior e devemos estar atentos para a configuração das mesmas, como também para as concepções de avalia-

ção e universidade que estão por trás dessas políticas, fato esse a ser abordado a seguir, após a caracterização das mesmas.

3.1 A política de avaliação no governo de Fernando Henrique Cardoso

A política de avaliação do governo FHC passou a vigorar a partir do Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Após sua revogação, abriu-se espaço para as diretrizes apresentadas no Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, “que dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências”. Assim, procedimentos de avaliação, como o ENC e a ACOC, passaram a vigorar, constituindo-se em instrumentos fundamentais no processo de ampliação das informações gerenciais e no controle das instituições. O ENC fazia parte de uma política formulada pelo Ministério da Educação (MEC), com fundamento na Lei nº 9.131/95, e possuía os instrumentos, a saber: o primeiro era um teste de conhecimento, viabilizado pelas provas; o segundo eram questionários aplicados aos estudantes denominados questionário-pesquisa, com o objetivo de colher informações socioculturais do grupo de graduandos e suas expectativas, bem como para caracterizar os cursos; e o questionário sobre impressão das provas, que segundo o MEC (2003), permitia coletar informações a respeito do instrumento aplicado.

Vale destacar que todos os alunos que estavam concluindo o curso durante o último ano deveriam prestar o Exame, já que esta era condição obrigatória para a obtenção do registro do diploma. Aliada a essa sistemática, a ACOC tinha por finalidade verificar o funcionamento dos cursos, em relação à qualificação do corpo docente, à organização didático-pedagógica e às instalações físicas, sendo realizada *in loco*, com o propósito de reconhecer ou renovar o reconhecimento de um curso de graduação.

Ao longo da ACOC, avaliadores externos visitavam os cursos com um roteiro de “avaliação” na forma de outro questionário, que embasaria os dados objetivos da análise dos professores visitantes. Após a visita, os questionários eram submetidos à Secretaria de Educação Superior (SESu), onde eram produzidos relatórios com vistas a sistematizar, analisar os resultados e encaminhar as recomendações para as instituições. Entretanto, essa lógica foi reestruturada a partir do governo Lula, quando se propõe outra perspectiva avaliativa, conforme veremos a seguir.

3.2 A política de avaliação no governo de Luiz Inácio Lula da Silva

A política de avaliação do governo Lula se expressa com a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), a partir do trabalho da Comissão Especial de Avaliação (CEA), que tem por finalidade, segundo o MEC (2004a, p. 7), analisar e propor estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior. Esse sistema é composto por três componentes principais: a Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES); a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); e a Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE).

A Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES) é o centro de articulação do sistema de avaliação, composto por duas etapas principais: a auto-avaliação, coordenada pelas Comissões Próprias de Avaliação e a avaliação externa, realizada por comissões de especialistas designadas pelo INEP. Assim, a proposta do SINAES prevê que a avaliação envolva a auto-avaliação ou avaliação interna, que envolve um processo de preparação, desenvolvimento e consolidação; e a hetero-avaliação ou avaliação externa, que posteriormente se somarão aos outros dados coletados com o intuito de articulação das informações numa análise compreensiva.

A Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG), segundo o MEC (2004b, p. 8), busca avaliar os cursos por meio de instrumentos e procedimentos que incluem visitas *in loco* de comissões externas, sendo a periodicidade desta avaliação dependente do processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos. Já a avaliação do desempenho dos estudantes, de acordo com a Portaria nº 2.051/2004, tem por objetivo acompanhar o processo de aprendizagem em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação.

A mesma será realizada a partir da aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) em dois momentos do percurso acadêmico dos estudantes: no primeiro e no último ano. Vale destacar que a coleta de informações será realizada através do Censo da Educação Superior (integrado ao SINAES e incluindo informações sobre atividades de extensão; do Cadastro de Cursos e Instituições) e da CPA (criada nas IES com a atribuição de conduzir os processos de avaliação interna da instituição, da sistematização e de coleta de informações). Por fim, os resultados, subsidiarão processos de regulação que compreendem: credenciamento e renovação de credenciamento de

IES; autorização e reconhecimento de cursos, sendo os insatisfatórios considerados, na celebração de um protocolo de compromisso firmado entre a IES e o MEC, onde serão estabelecidos encaminhamentos e ações, visando à superação das dificuldades das IES.

4 Desvelando os dados: formulação e caracterização das políticas

A linguagem do ENC não é a mesma da vivenciada pela política de avaliação no governo Lula. Este governo, além de dispor de uma política diferenciada de avaliação quando comparada ao SINAES, a mesma foi estruturada a partir de estratégias políticas distintas. Assim, as políticas do governo FHC (1995-2002), são propostas com o objetivo de avaliar as instituições através de iniciativas pontuais, dando-se destaque ao ENC, instituído através da Portaria n^a 249, de 18 de março de 1996, que o discurso oficial o apresentava com objetivo de melhorar a qualidade do ensino.

Por sua vez, o SINAES foi o foco da política avaliativa instituída a partir da Lei n^o 10.861, de 14 de abril de 2004. Cabe aqui destacar, que as condições de produção e reprodução do discurso que culminou na institucionalização do SINAES são múltiplas. Em primeiro lugar, esse discurso avaliativo originou-se das consultas públicas e debates realizados durante o ano de 2003, sob a coordenação da Comissão Especial de Avaliação (CEA). Neste caso, deve-se registrar que os debates e as proposições refletem o conhecimento especializado, que passou a ganhar conotações políticas e ideológicas em função dos sujeitos sociais. Em segundo lugar, o SINAES reproduz e ressignifica o discurso avaliativo do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), conforme o documento básico: Avaliação das Universidades Brasileiras (BRASIL, 1993) quando comparado com o do SINAES (Lei n^a 10.861/2004; MEC, 2003). Em terceiro lugar, a política avaliativa em vigor durante o governo FHC influencia e contribui para a produção do novo discurso da política de avaliação do governo Lula.

Importante é chamar atenção para as variadas formas que se processou a “influência” do discurso da política previamente estabelecida sobre a que estava em processo de formulação e implementação. Uma dessas formas pode ser verificada através da negação dos princípios da política passada, o que implica a afirmação de outros princípios. Outra forma de influência observa-se na incorporação, não explícita, de categorias da política anterior, como também com a ressignifica-

ção dos instrumentos e procedimentos, evidenciada, por exemplo, no ENADE quando comparado ao ENC.

A principal iniciativa da política de avaliação do governo Lula se encontra no documento “SINAES: bases para uma proposta de avaliação da educação superior”, que foi submetido à apreciação da sociedade civil. O fragmento do texto, que objetiva explicitar o contexto de produção do SINAES, explicita que lançadas as bases para a proposta (resultado de ampla consulta à comunidade acadêmica e à sociedade civil), o texto foi submetido a inúmeros debates.

Observa-se acima uma referência explícita ao lançamento das bases para uma nova proposta. Se se refere a uma nova proposta, então seus autores devem ter como parâmetro o velho, ou seja, a já instituída “política” de avaliação. Por outro lado, o fragmento do discurso citado destaca o caráter aberto, consultivo e participativo do processo de formulação coletiva do SINAES, sendo essa proposta, o ponto de partida para a construção de um sistema nacional de avaliação.

Assim, comparando-se os processos de formulação das políticas, observam-se diferenças significativas, uma vez que, como afirma Gomes (2001, p. 68), o contexto de formulação do ENC não foi marcado por preocupações em torno de participação e legitimidade política. Essa realidade revela então, a adoção de uma política originada de um modo fechado, fruto de um governo centralizador, não sendo valorizadas questões como a participação e possíveis negociações entre o MEC e setores universitários. Por outro lado, observamos que a formulação da política no governo sucessor, teve como característica a tentativa de abertura à participação de outros membros da sociedade civil.

4.1 Os fundamentos das políticas: concepções de educação e avaliação

O cerne da política de avaliação no governo Lula foi a construção de um sistema, que, de acordo com Saviani (2000), é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante, que nasce da tomada de consciência da *problematicidade* de uma situação dada. Assim, a idéia de se constituir um sistema denota um entendimento de globalidade, integração e articulação de etapas de avaliações, que somadas numa visão global, irão conduzir às finalidades do SINAES.

De acordo com o art. 1^a da Resolução do INEP n^a 1, de 4 de maio de 2005, a sistemática de avaliação *in loco* dos cursos superiores

fundamenta-se nos princípios, diretrizes e dimensões do SINAES - Lei nº 10.861/2004 -, que tem como elementos-chave a integração, a articulação e a totalidade das várias modalidades avaliativas. Desse modo, do ponto de vista comparativo, observamos que, no governo anterior, tais interesses não permeavam a estruturação nem a formulação da política avaliativa proposta, pois a preocupação, nesse momento, era avaliar desempenhos institucionais.

Assim, as estratégias de avaliação eram propostas no intuito de avaliar estudantes e instituições, baseando-se na lógica de eficiência dos serviços educacionais, apresentando-se nesse caso uma concepção de educação superior reguladora e controladora. Contudo, tais procedimentos, por se preocuparem com a medição da eficiência das instituições, de acordo com os termos do artigo 3^a da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, apontam para um entendimento da questão da avaliação, como sendo resultado da articulação entre desempenho e mensuração da qualidade. Nesse momento, estratégias políticas e econômicas entram em vigor no intuito de valorização do mercado, o que, segundo Afonso (2000, p. 101-102), demanda uma reformulação nas relações do Estado com o setor privado e a adoção de novos modelos de gestão pública.

Desse modo, podemos enumerar alguns fundamentos das políticas de avaliação do governo FHC: 1. A racionalização como forma de formular e implementar as políticas; 2. O domínio de aspectos economicistas nas avaliações externas, como competência, eficiência e utilidade; 3. A avaliação como recurso utilizado para aferir o desempenho e as competências profissionais dos estudantes, e o desempenho dos cursos; 4. A visão fragmentada do processo avaliativo e da realidade avaliada.

No tocante ao governo Lula, as questões da centralização e da supervisão continuam presentes, conforme a Portaria nº 3.643/2004, que enfatiza a importância da realização das avaliações, segundo as diretrizes estabelecidas por órgãos ligados ao MEC. Com relação à avaliação, a não continuidade do modelo anterior, decorre da tentativa de superação da regulação como mera função mercadológica, construindo-se outra lógica, que se articula a uma avaliação educativa, formativa e construtiva (MEC, 2003).

Assim, o modelo avaliativo nesse governo não se preocupa simplesmente em avaliar os resultados, mas adota uma perspectiva de avaliação preocupada com a participação dos atores envolvidos no processo desde a sua formulação, implementação, resultados e posteri-

ores impactos que se refletem nas instituições. Desse modo, o SINAES, como parte da formação discursiva dessa política de avaliação, procura tornar hegemônico um novo discursivo avaliativo, expresso inclusive a partir de seu objetivo central, apresentado na Lei nº 10.861/2004, que seria assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos e do desempenho dos estudantes”, mediante uma prática comprometida com a transformação acadêmica.

A partir daí, podemos citar como fundamentos dessa política avaliativa: 1. A ênfase em processos democráticos ao longo da formulação e implementação; 2. O domínio de aspectos que favorecem o respeito à identidade e à diversidade das instituições no decorrer das avaliações; 3. A avaliação como recurso utilizado para analisar diversas dimensões presentes em cada instituição no intuito de minimizar as deficiências; 4. A visão global do processo avaliativo; 5. O caráter participativo do processo de avaliação.

Identificamos nas práticas discursivas inerentes ao governo Lula, uma ênfase na finalidade construtiva e formativa da avaliação, como também o mesmo propósito advogado no PAIUB, com relação ao desenvolvimento da cultura de avaliação nas instituições. Cabe destacar, então, que ambas as políticas apresentam continuidades em seus fundamentos, que se relacionam às estratégias de avaliação (interna e externa), e aos seus propósitos relacionados ao aprimoramento das instituições, num trabalho de envolvimento dos segmentos da comunidade acadêmica nos processos avaliativos.

4.2 O ENC e o SINAES: algumas convergências e divergências

Partindo-se do pressuposto de que existem convergências e divergências entre o ENC e o SINAES, apontamos primeiramente as convergências: a comparação das *performances* das instituições; a justificativa para as avaliações, relacionada à qualidade dos controles regulatórios, a distribuição e o uso adequado dos recursos públicos; o interesse pela avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes; a importância dada à realização das avaliações periódicas; a utilização dos resultados das avaliações para subsidiar processos de regulação (credenciamento, recredenciamento); a obrigatoriedade na realização dos exames; a conceituação.

Como uma das causas para a existência de tais convergências, tem-se o ascendente interesse pela realização dos processos avaliativos. Nesse momento, a avaliação, segundo Afonso (2000, p. 128), poderia ser tanto um dispositivo de controle por parte do Estado, como um

mecanismo de introdução da lógica do mercado nos sistemas educativos, uma vez que uma das finalidades do Estado Avaliador seria a coleta de informações através das avaliações, visando à mobilização de mudanças estratégicas.

Outra convergência encontrada entre as políticas de avaliação foi a obrigatoriedade dos estudantes participarem dos exames. No caso da política de avaliação do governo FHC, era obrigatória a participação dos estudantes, pois de acordo com a Lei nº 9.131/95, a realização de exame referido no § 1ª deste artigo era condição prévia para obtenção do diploma. No SINAES, a obrigatoriedade também vai existir, mas limita aos estudantes que forem convocados para prestarem o ENADE, devendo a IES inscrevê-lo sob pena de punição institucional em decorrência da não inscrição de alunos. Segundo a Lei nº 10.861/2004, ele é componente curricular obrigatório, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo MEC.

Desse modo, podemos inferir que, pela forte pressão em regular o trabalho das instituições, o governo utiliza-se de inúmeras estratégias de fiscalização, dentre elas, a obrigatoriedade, evidenciando a lógica de centralização da política avaliativa. Observamos também, que a conceitualização é uma convergência encontrada em ambas as políticas, uma vez que no SINAES de acordo com a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, em seu artigo 5ª, § 8ª, “a avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no ENADE será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis”. Essa realidade reflete uma concepção produtivista da atividade acadêmica, como advogada no governo FHC, uma vez que os resultados publicados na forma de conceitos que variavam de ‘A’ a ‘E’, além de possibilitarem o *ranking* entre as instituições buscavam sinalizar a qualidade do ensino oferecido pelas IES avaliadas” (GOMES, 2001).

Com relação às divergências, identificamos que no governo FHC predominava uma visão fragmentada da realidade, na medida em que eram utilizadas estratégias isoladas de avaliação. Por outro lado, a política do governo Lula possibilitou uma visão integrada das estruturas acadêmicas, das atividades das instituições. A educação no governo FHC era concebida como mercadoria, portanto deveria ser avaliada segundo uma perspectiva somativa. Nessa prática voltada ao controle de resultados, a mesma assume o papel de controlar, enquanto que no governo Lula vemos a tentativa de conceber a educação como bem social e a incorporação de práticas avaliativas de natureza formativa.

Vale destacar também que outra divergência foi a ocorrência no governo FHC de uma abordagem centralizadora de fazer política, cuja causa, se relaciona a uma estratégia neoliberal de desenvolver programas nacionais de avaliação através de provas de rendimento. Desse modo, nesse governo, a avaliação realiza-se como atividade técnica, buscando a mensuração dos resultados produzidos, enquanto no governo sucessor se caracteriza a descentralização, com uma abertura para a representação de segmentos da comunidade universitária na formulação das ações avaliativas.

5 Considerações finais

Concluímos evidenciando que uma forte pressão existiu no sentido de se consolidar uma perspectiva diferenciada de avaliação, que reorienta não só as práticas sociais e culturais, mas os ideais educacionais da educação superior brasileira.

Entretanto, não podemos deixar de negar a manutenção de algumas convergências já evidenciadas, que contribuem para a implementação de mudanças e iniciativas favoráveis à implantação de uma cultura da avaliação institucional na educação superior, ainda que pontuais. Assim, consideramos de extrema importância o estímulo à realização de práticas avaliativas baseadas numa visão de educação e avaliação contrárias à fragmentação, à hierarquização e à simples certificação, devendo-se reconhecer inclusive, a função social desempenhada pela avaliação, e principalmente o valor de práticas que favorecem a utilização dos resultados das avaliações em benefício das próprias instituições.

Referências

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2000.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86p. (Documentos da Presidência da República).

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, 2004.

_____. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras proficiências. Brasília, 2004.

_____. Lei n. 9.131 de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n. 4.042, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, 1995.

_____. Decreto n. 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições e dá outras proficiências. Brasília, 2001.

_____. Resolução INEP nº 1, de 4/05/ 2005. Dispõe sobre a composição das Comissões Multidisciplinares de Avaliação de Cursos e sua sistemática de atuação. Brasília, 2005.

_____. MEC / SESu. Comissão Nacional de Avaliação. Documento básico: avaliação das universidades brasileiras. Brasília: SESu, 1993.

MEC. Portaria n.2.051, de 9 de julho de 2004. (Publicação no DOU nº 132, de 12.07.2004, Seção 1). Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema nacional de Avaliação da educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril. Brasília, 2004.

_____. Portaria nº 249, de 18 de Março de 1996.

_____. “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Roteiro de Auto-Avaliação Institucional. Orientações Gerais”. INEP. CONAES. Brasília, 2004b

_____. Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES. Brasília, 2004a

_____. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior Brasileira. Comissão Especial de Avaliação. Brasília, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996. (Texto para discussão, 9).

CHAUÍ, Marilena. A Universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, nº 24, set/out/nov/dez, 2003.

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

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GILL, Rosalind. Análise de Discurso. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Editores). **Pesquisa qualitativa como texto: imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002.

GOMES, Alfredo Macedo. Exame nacional de cursos e política de regulação estatal do ensino superior. **Cadernos de Pesquisa**, nº 120, p.129-149, novembro, 2003.

_____. O exame nacional de cursos como política de avaliação do ensino superior: origens, contrastes e sua importância para a política de regulação estatal do ensino superior. **Anais da 24ª Reunião Anual da ANPED**. Caxambu, 2001.

MANCIBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, nº 88, out. 2004.

MELO, Marcus André de e outros. **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX**. Recife: Bagaço, 1998.

SAUL, Ana Maria. **Avaliação emancipatória: desafios à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 8ª ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

SILVA JR, João dos Reis da; SGUISSARD, V. **Novas faces da educação superior no Brasil: reformas do estado e mudanças na produção**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

Bruna Tarcília Ferraz
E-mail: brunatferraz@bol.com.br

Artigo recebido em agosto/2008.
Aprovado em março/2009.