

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

## Avaliação institucional nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva: impactos nos docentes e instituições

Bruna Tarcília Ferraz

A partir da década de 1990, as políticas educacionais implementadas na educação superior brasileira, sinalizavam alterações significativas na lógica da organização do trabalho acadêmico, na gestão universitária, dentre outros. Tais mudanças são influenciadas pelas orientações neoliberais que conduziram à reforma do Estado<sup>1</sup>, refletindo-se num processo de reestruturação da educação superior.

Segundo Lechner (1996), esse “paradigma reformista” é fortemente influenciado pela competição internacional, a globalização financeira e pelo esgotamento do padrão de financiamento do setor público, contribuindo assim para a adaptação do Estado Nacional ao novo quadro mundial.

Nesse sentido, entendemos que as mudanças ocorridas no campo educacional fazem parte dos desdobramentos da nova concepção de Estado que fora implantado no Brasil, especialmente a partir de 1990. Entretanto, o movimento das reformas de Estado é um fenômeno que marca diferentes países, principalmente a partir de 1980, a começar pelos países centrais, entre os quais se destaca a Inglaterra. Seu surgimento deu-se a partir da crise do Estado Providência, criticado devido aos altos encargos sociais.

---

<sup>1</sup> Segundo Chauí (1999, p.211), “A Reforma tem um pressuposto ideológico básico: o mercado é portador de racionalidade sócio-política e agente principal do bem-estar da república. Esse pressuposto leva a colocar *direitos* sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de *serviços* definidos pelo mercado. [...] a Reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde isso seria previsível – nas atividades ligadas à produção econômica –, mas também onde não é admissível – no campo dos direitos sociais conquistados”. Nesta direção, no âmbito do debate sobre a reforma do Estado, a universidade pública, passou a ser apresentada com uma das vilãs do setor público, isto é, improdutiva e ineficiente.

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

Devido à crise do Estado de Bem Estar Social, reformas estruturais passam a ser proclamadas no intuito de se definir uma estratégia de desenvolvimento baseada na redefinição do papel do Estado relativamente à esfera econômica e à 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, em parte, conseqüência das distorções e ineficiências provocadas pelo excessivo e distorcido crescimento do Estado<sup>2</sup>.

No Brasil, esse paradigma impõe-se no governo de Fernando Collor de Melo, quando o movimento pró-reforma era apresentado como necessidade imperiosa. Vale destacar, que nessa conjuntura, no âmbito da educação superior, a reforma passa a ser proclamada e elaborada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e o MEC, e é justificada, conforme 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 acima 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, apesar de prevista na Constituição Federal, também se tornaria inviável de acordo com o discurso ou diagnóstico da reforma do governo FHC, devido aos “elevados custos” que as universidades teriam ao articularem essas três dimensões. Sendo assim, soma-se a essa realidade, a idéia de que a educação superior baseada no princípio da associação entre ensino, pesquisa e extensão seria, a curto e médio prazo, inviável teórica e financeiramente, disto decorrendo, entre outras, a recomendação de estabelecer-se de modo claro e oficial a dualidade institucional universidades de pesquisa ou de

---

<sup>2</sup> Segundo Bresser Pereira (1996, p. 5) a crise estatal compreende três aspectos: uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo ou das estratégias de intervenção estatal, e uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado.

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

conhecimento – que associariam ensino-pesquisa-extensão – e universidades de ensino (SGUISSARDI, 2000, p. 27).

Consideramos que essa dualidade caracteriza a oferta de educação superior nos setores público e privado. As universidades públicas, que possuem como característica principal a associação entre ensino, pesquisa e extensão, continuariam funcionando com recursos escassos; e por outro lado, teríamos as universidades de ensino, que seriam IES não-universitárias, ou seja, 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 deve existir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Nesse contexto, Chauí (2003) questiona a configuração do modelo universitário advogado a partir dos anos 90, que defende a transformação das universidades em organizações sociais. Afirma que transformar a universidade em uma organização social, por exemplo, significa dizer que ela passará a ser regida por contratos de gestão<sup>3</sup>, avaliada por índices de produtividade, e estruturada a partir de operações definidas como estratégias e programas de eficácia, visando alcançar objetivos determinados.

Assim, podemos inferir a partir das afirmações de Silva Jr (2002) e Chauí (2003), que apesar das determinações previstas na Constituição de 1988, uma forte pressão é exercida em prol da descaracterização da universidade pelos defensores da reforma, visando à implantação de uma gestão pautada em princípios empresariais.

---

<sup>3</sup> Mediante autorização legislativa expressa em lei, o governo da União ou de um Estado celebraria com uma organização específica um contrato de gestão, no qual estariam previstos os serviços a serem prestados, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros a serem transferidos a cada ano, do governo para a organização. Os recursos previstos nos orçamentos governamentais poderiam ser completados com a receita da cobrança pelos serviços prestados (CUNHA, 1999, p. 44).

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

As considerações acima descritas encontram respaldo na política educacional do governo FHC, uma vez que uma das principais preocupações do referido governo foi com a expansão do sistema de educação superior brasileiro. Em consequência, surgiram inúmeras faculdades privadas, cujos “serviços” eram oferecidos de forma competitiva, e submetidos a avaliações muito mais preocupadas com a atribuição de conceitos aos cursos, do que com a promoção e melhoria da qualidade dos processos educativos.

Contudo, precisamos questionar os interesses de determinações advindas com a reforma do Estado brasileiro que, conforme Chauí (1999, p. 211), acabam contribuindo para a instalação dos mecanismos de privatização da educação embutidos num discurso de modernização das atividades estatais. Nesse processo, a proposição de mudanças tanto na produção do conhecimento como na estruturação das instituições configura-se como um dos meios para consolidar na educação superior valores de mercado, que não necessariamente irão trazer consequências positivas para o setor.

Segundo Belloni (1997) com a configuração dos valores de mercado na educação superior, a pesquisa, uma das forças transformadoras da universidade, deixa de ser compromisso. A pretensão é a de que a universidade passe de um modelo autônomo – independente da direção do Estado e do mercado – para o de uma universidade heterônoma – dependente dos recursos desses entes.

Dentro dessa perspectiva empresarial, a universidade somente cumpriria sua função sendo gerida como uma empresa competitiva, o que, segundo Sguissardi (2003), teria consequências danosas imediatas. Vemos assim, que estamos diante de uma reestruturação estatal, cabendo ao Estado produzir políticas e atribuir à avaliação uma dimensão importante, uma vez que o mesmo precisa regular as atividades desenvolvidas nas instituições, conforme veremos a seguir.

**UNIVERSIDADE COMPETITIVA E AVALIAÇÃO UNIVERSITÁRIA:  
DISCUTINDO O ENC E O SINAES**

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

A ênfase que recai sobre a avaliação a partir da reforma do Estado e da educação superior encontra respaldo a partir do pressuposto de que como a educação passa a ser um “serviço”, deve ser avaliada de modo sistemático. Essa realidade se fortalece, segundo Cunha (1999), a partir do surgimento do “Estado Avaliador”, que reconhece a diversidade das instituições de ensino superior, como também o caráter público dos serviços que as mesmas oferecem, preocupando-se em avaliar os desempenhos institucionais. Segundo Afonso (2000, p. 49), o interesse demonstrado pela avaliação, sobretudo por parte de governos neoconservadores e neoliberais, começou a ser traduzido pela expressão “Estado Avaliador”. 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, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos.

Além disso, o autor afirma que a avaliação passa a se constituir dentro dessa lógica, em uma alternativa em meio à necessidade de se medir as *performances* dos sistemas educativos, de acordo com um paradigma de educação preocupado com o acompanhamento dos níveis de educação nacional.

Nessa conjuntura, vemos que a preocupação com o produto, mais do que com o processo, é uma das principais características da avaliação no contexto do Estado Avaliador, que ganha materialidade, no cenário educacional brasileiro, com o Exame Nacional de Cursos (ENC).

Essa política no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) estruturou-se através de iniciativas pontuais de avaliação, dando-se destaque ao Exame Nacional de Cursos (ENC), instituído através da Portaria nº. 249, de 18 de março de 1996. O discurso oficial de então o apresentava com objetivo de fornecer subsídios para as ações de melhoria da qualidade do ensino, qualificação dos docentes, assim como verificar o processo de ensino-aprendizagem, no que se refere à aquisição e aplicação de habilidades básicas dos concluintes dos cursos de graduação.

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

Aliando-se à sistemática da avaliação periódica das instituições previstas no ENC, foi estabelecida a Análise das Condições de Ofertas dos Cursos (ACOC), cujo objetivo consistia, segundo o Decreto nº. 3.860 de 9 de julho de 2001, em avaliar a organização didático-pedagógica, a adequação das instalações físicas em geral, a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo, a qualificação do corpo docente, as bibliotecas, regime de funcionamento e adequação ambiental.

Por sua vez, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) instituído no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi o foco da política avaliativa instituída a partir da Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004, constituindo-se de três componentes principais: 1º) A Avaliação das Instituições de Ensino Superior (AVALIES); 2º) A Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); e 3º) A Avaliação do Desempenho dos Estudantes, através do ENADE.

Na prática, o SINAES emergiu através da Medida Provisória, nº 147, de 15 de dezembro de 2003, tendo como cerne a construção de um *Sistema* (Nacional de Avaliação da Educação Superior). De acordo com Saviani (2000, p. 80), sistema é a unidade de vários elementos reunidos, de modo a formar um conjunto coerente.

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. 1º da Resolução do INEP nº 1, de 4 de maio de 2005, “a sistemática de avaliação *in loco* dos cursos superiores fundamenta-se nos princípios, diretrizes e dimensões do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) - Lei nº 10.861/2004 -, que tem como elementos-chave a integração, a articulação e a totalidade das várias modalidades avaliativas”. A proposta do SINAES prevê que a avaliação envolva duas grandes etapas:

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

a auto-avaliação<sup>4</sup> ou avaliação interna e a hetero-avaliação ou avaliação externa, que posteriormente se somarão aos outros dados coletados.

Do ponto de vista comparativo, observamos que no governo anterior tais interesses não permeavam a estruturação nem a formulação da política avaliativa proposta, que se caracterizou por ser uma política pontual, baseada em iniciativas isoladas de avaliação.

A partir daí, podemos perceber que esses mecanismos são fruto de uma reforma na educação superior, que prevê uma educação reguladora. Entretanto, faz-se necessário questionar essa ideologia da qualidade total, como também os reais motivos dessa avaliação, que de acordo com essa lógica servem aos interesses mercadológicos.

Assim, vemos que no contexto das orientações neoliberais, o foco da atenção do conceito de qualidade se direciona para a eficácia do processo: conseguir o máximo de resultado com o mínimo custo, dentro da lógica da produção empresarial privada. Nesse caso, conforme Gentili (1995), o neoliberalismo formula um conceito específico de *qualidade*, decorrente das práticas empresariais e transfere, para o campo educacional.

Trazendo essa realidade para o âmbito da educação superior, as políticas de acordo com Sguissardi (2003), estão levando a universidade a adotar um modelo que a configuraria não mais como uma instituição social, mas como uma organização social competitiva. Desse modo, acaba-se por introjetar nas funções públicas os valores do mercado, decorrentes de uma ideologia disseminada com as reformas educativas.

A perspectiva acima evidenciada permeou o discurso do governo FHC, principalmente num momento onde as práticas avaliativas assumem o propósito de regular o sistema através da medição da produtividade. Assim, nesse momento histórico, as avaliações periódicas contribuíram para o estabelecimento de uma concepção de avaliação somativa com função classificatória. No § 2º da Portaria nº. 963, de 15 de agosto de 1997, por exemplo, faz-se referência ao ENC, afirmando-se que

---

<sup>4</sup> A auto-avaliação é entendida no âmbito do SINAES como um processo social e coletivo de reflexão, produção de conhecimentos sobre a instituição e os cursos, compreensão de conjunto, interpretação e trabalho de transformação (MEC, 2003, p. 103).

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

o mesmo “avaliará conhecimentos e habilidades desenvolvidas pelos alunos nos respectivos cursos de graduação”.

Contudo, tais procedimentos de avaliação, por se preocuparem basicamente com a medição da eficiência das instituições de ensino superior, de acordo com os termos do artigo 3º da Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995, apontam para um entendimento da questão da avaliação no governo FHC, como sendo resultado da articulação entre desempenho e mensuração da qualidade das atividades desenvolvidas nas instituições. No tocante ao governo Lula, a questão da centralização, regulação e supervisão continuam presentes ao longo das políticas de avaliação, conforme a Portaria nº. 3.643 de 9 de novembro de 2004, que enfatiza a importância da realização das avaliações, segundo as diretrizes estabelecidas por órgãos ligados ao MEC, dentre eles, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Entretanto, com relação à avaliação, a não continuidade do modelo anterior, de acordo com os formuladores do SINAES, decorre da tentativa de superação da concepção e da prática da regulação como mera função mercadológica, construindo-se uma outra lógica, com um outro sentido filosófico, cuja regulação não se esgota em si mesma, e, principalmente, ocorre articulada a uma avaliação educativa, formativa e construtiva (MEC, 2003, p. 85-86).

A política nesse governo se propõe a estruturar-se e ser implementada dentro de uma perspectiva de avaliação emancipatória, caracterizada, segundo Saul (1995, p. 61), como sendo um processo de descrição, análise e crítica de uma dada realidade, visando transformá-la. Assim, identificamos nas práticas discursivas inerentes ao governo Lula, uma ênfase na finalidade construtiva e formativa da avaliação. Essa finalidade, coaduna-se inclusive com os propósitos advogados no extinto Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), conforme pode ser verificado no Documento básico: avaliação das universidades brasileiras (BRASIL, 1993).

Segundo Luckesi (1997, p. 28), “a avaliação não se dá nem se dará num vazio conceitual, mas sim dimensionada por um modelo teórico de mundo e de educação, traduzido em prática pedagógica”. Desse modo, o SINAES, como parte da formação

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

discursiva da política de avaliação da educação superior, tornar hegemônico, no campo da educação superior, um novo discursivo avaliativo.

Essa delimitação discursiva pode ser verificada no próprio enunciado do objetivo central do SINAES, apresentado na Lei 10.861 de 14 de abril de 2004, que seria “assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes”, mediante uma prática de avaliação comprometida com a transformação acadêmica.

No entanto, alguns elementos a serem problematizados na seção seguinte nos levam a inferir que apesar do discurso diferenciado, o governo Lula também concebe a qualidade como uma variante que se mede. Conforme evidenciado no início do trabalho, o discurso da *qualidade* referente ao campo educacional, consolidou-se como contraface do discurso da democratização, assumindo o conceito de qualidade do campo produtivo e imprimindo aos debates e às propostas do setor educacional um sentido mercantil.

Desse modo, partindo-se do pressuposto de que as políticas formuladas pelo governo Lula tiveram como referência o até então instituído, é importante chamar atenção para formas através das quais se processou a “influência” do discurso da política previamente estabelecida sobre a que estava em processo de implementação. Uma dessas formas pode ser verificada através da negação dos princípios orientadores da política passada, o que implica a afirmação de outros princípios, que carregam diferenças nos discursos referentes às concepções de educação e avaliação.

## **AS (DES)CONTINUIDADES ENTRE O ENC E O SINAES**

A principal iniciativa da política de avaliação que foi construída durante o governo Lula, se encontra no documento “SINAES: bases para uma proposta de avaliação da educação superior”, que foi submetida à apreciação da sociedade civil organizada. O fragmento do texto, que objetiva explicitar o contexto de produção do SINAES, explicita que uma vez lançadas as bases para a nova proposta, o texto foi submetido a inúmeros debates no MEC, nos fóruns de reitores e pró-reitores, nos

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

sindicatos, nas sociedades científicas, na mídia, na academia, no parlamento e na sociedade em geral (MEC, 2004, p. 7).

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, expressa sobretudo, nos instrumentos de avaliação que são o Exame Nacional de Cursos e a Avaliação das Condições de Ofertas em destaque no governo FHC.

Assim, considera-se que existem continuidades nas políticas de avaliação dos governos FHC e Lula. Podemos ressaltar a preocupação com a avaliação das instituições de educação superior, dos cursos e com o desempenho dos estudantes. Além disso, apresenta-se como evidente a utilização dos resultados no subsídio de processos de regulação como credenciamento e renovação de credenciamento de IES; autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. No entanto, apesar dessas continuidades, é possível indicar rupturas, particularmente no que se refere à concepção de avaliação. Ou seja, nossa hipótese é a de que se trata da transição de um modelo somativo e tecnicista, para um outro que busca fortalecer e desenvolver a avaliação formativa e emancipatória, com foco não somente nos produtos, mas, sobretudo, nos processos.

A transição entre modelos implica, ao mesmo tempo, a continuidade de alguns elementos previamente definidos, porém ressignificados ao sabor da nova política, e a introdução de novos elementos, que não estão presentes no cenário da política de avaliação do governo FHC, estando, no entanto, presentes no cenário mais amplo dos discursos da avaliação da educação superior brasileira.

Assim, apontamos primeiramente as convergências. São elas: 1. a comparação das *performances* das instituições; 2. a justificativa para as avaliações, que seria a necessidade dos Estados assegurarem a qualidade dos controles regulatórios, a distribuição e o uso adequado dos recursos públicos; 3. o interesse pela avaliação das instituições de educação superior, dos cursos e do desempenho dos estudantes; 4. a

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

importância dada à realização das avaliações periódicas; 5. a utilização dos resultados das avaliações para subsidiar processos de regulação (credenciamento, recredenciamento); 6. a obrigatoriedade na realização dos exames.

Como uma das causas para a existência de tais convergências, tem-se o ascendente interesse pela realização dos processos avaliativos, principalmente a partir de 1990. 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 das finalidades do Estado Avaliador nesse processo, seria a produção e coleta de informações para a manutenção do sistema, através das avaliações que se constituíram em mecanismos utilizados pelo governo para coordenar o sistema de ensino superior e mobilizar mudanças estratégicas, se necessárias. Assim, não se pode deixar de mencionar nesse momento o interesse pelo estabelecimento das avaliações periódicas, e principalmente pela vinculação da distribuição dos recursos públicos aos resultados das avaliações nas instituições, realidade estimulada de maneira mais evidente na política do governo FHC, mas que também permeia algumas iniciativas do governo Lula através de incentivos dados às instituições que apresentarem resultados positivos no ENADE, por exemplo.

Outra convergência encontrada entre as duas políticas de avaliação, foi a questão da obrigatoriedade dos estudantes participarem dos exames. No caso da política de avaliação do governo FHC, especificamente no ENC, era obrigatória a participação dos estudantes concluintes dos cursos de graduação, pois de acordo com o Art. 3º § 3º da Lei nº. 9.131 de 24 de novembro de 1995: “a realização de exame referido no § 1º deste artigo é condição prévia para obtenção do diploma, mas constará do histórico escolar de cada aluno apenas o registro da data em que a ele se submeteu”. No SINAES, a obrigatoriedade também vai existir, mas limita-se simplesmente aos estudantes que forem convocados para prestarem o ENADE, devendo a Instituição de Ensino Superior inscrevê-lo sob pena de punição institucional.

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

Sendo assim, observa-se no Art. 5º § 5º da Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004, que “o ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento”. Desse modo, vemos que com a forte pressão no sentido de regular o trabalho das instituições, o governo utiliza-se de inúmeras estratégias de fiscalização. Dentre elas, a obrigatoriedade se constitui num indicador presente, cujas causas decorrem da lógica adotada pelos governos ao longo da estratégia de centralização da política avaliativa para as instituições com diretrizes estabelecidas.

Identificadas algumas convergências, passemos à análise das divergências apresentadas no quadro a seguir:

## DIVERGÊNCIAS ENTRE AS POLÍTICAS AVALIATIVAS

Categorias	Política Avaliativa Governo FHC	Política Avaliativa Governo Lula
Finalidade / Avaliação	Avaliar o desempenho dos cursos e instituições.	Avaliar de modo global e integrado dimensões da estrutura acadêmica.
Concepção / Educação	Educação como mercadoria.	Educação como bem social
Modalidades Avaliativas	Avaliação somativa	Avaliação formativa
Enfoque Avaliativo	Orientado pela modalidade de avaliação em larga escala.	Orientado por uma

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

		perspectiva formativa
Pressupostos Ideológicos	Opera com a ideologia da concorrência e do sucesso individual (meritocrático)	Opera com as idéias da solidariedade e da cooperação.
Instrumentos Avaliativos	ENC, questionário sobre as condições de ensino, avaliação das condições de oferta (ACOC).	Autoavaliação, avaliação externa, ENADE, dados do Censo da Educação Superior.
Classificação	Com vistas à hierarquizar e conceituar, segundo uma concepção produtivista de avaliação	Com vistas à atribuir níveis, sem a pretensão de estabelecer hierarquia

Identificamos que no governo FHC predominava uma visão parcial e fragmentada da realidade, na medida em que eram utilizadas estratégias isoladas de avaliação. Por outro lado, a política de avaliação do governo Lula se propõe a avaliar possibilitando uma visão global das estruturas acadêmicas, das atividades de ensino, pesquisa e extensão e das finalidades de cursos e instituições. Essa realidade se justifica por ser fruto da construção de uma concepção de avaliação, que considera as experiências já vivenciadas, e a partir delas se propõe a ser diferente.

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 avaliação assume papel de fiscalizar, sendo valorizadas a busca por um melhor desempenho. Contudo, temos que perceber que a qualidade total ao transferir determinantes administrativos das empresas para as instituições, adota critérios de qualidade utilizados no mundo empresarial como competitividade e produtividade.

Por outro lado, no discurso do governo Lula, a educação deve ser concebida como bem social, e avaliada de acordo com práticas avaliativas de natureza formativa e voltadas aos processos. Desse modo, o SINAES tenta implantar um sistema de

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

avaliação operando com as idéias da solidariedade, e não com a ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual (MEC, 2003, p. 83-84).

Entretanto, precisamos perceber que o discurso formativo apresentado na política avaliativa do governo referido, muitas vezes encobre práticas distanciadas do proposto. Nesse processo, os ideais formativos e solidários sofrem abalos, uma vez que historicamente temos impregnadas nas instituições uma lógica avaliativa pertencente a um modelo classificatório, sendo difícil o rompimento com essa lógica.

Essa realidade se expressa, por exemplo no governo FHC, uma vez que o ENC era orientado pela modalidade de avaliação em larga escala, com as características e especificidades dessa modalidade de avaliação, no que tange à aplicação e à construção dos instrumentos – provas e questionários, pois se trata de um exame que envolve a aplicação de provas para o universo dos alunos concluintes dos cursos que estão sendo avaliados. Por outro lado, o SINAES estrutura-se sob uma perspectiva formativa de avaliação, cujas causas podem ser identificadas a partir da constatação de que havia a necessidade de se romper com o modelo de avaliação vivenciado no governo anterior. No entanto, apresenta-se entre o proposto e o vivenciado, uma estruturação que nos permite inferir que na lógica de avaliação da qualidade do ensino vivenciada no Lula, ainda encontram-se presentes resquícios dos ideais da política avaliativa anterior.

Um outro fator a ser destacado para fundamentar essa constatação foi a institucionalização do SINAES através da Medida Provisória nº. 147, ou seja, um ato impositivo apesar de ser advogado nos documentos da referida política o caráter aberto e consultivo de sua elaboração. Essa realidade no governo FHC, se consolidou a partir da imposição através de leis e decretos de iniciativas pontuais de avaliação.

Assim, percebemos a centralização na formulação das políticas, relacionada segundo Gentili (1998, p. 23-24), a uma estratégia neoliberal de desenvolver programas nacionais de avaliação dos sistemas educacionais altamente centralizados, através de provas de rendimento aplicadas à população estudantil.

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

Desse modo, vemos que apesar do discurso em prol da solidariedade e do não reforço à concorrência verificado no SINAES, essa realidade acaba por acontecer uma vez que existem algumas lacunas que possibilitam a vivência por parte das instituições desses ideais.

Podemos destacar nesse ponto, a conceituação expressa no SINAES, uma vez que de acordo com a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, em seu artigo 5º, § 8º, “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”. Com relação ao propósito do ENADE, a própria Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, Art. 5º § 1º, deixa claro que esse exame é um procedimento amostral, realizado duas vezes ao longo do curso superior, no início e no final, destinado à aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes do respectivo curso de graduação.

Assim, vemos que esse instrumento se diferencia do ENC por ser amostral, mas se assemelha no sentido de que ambos voltam-se para o desempenho, levando-se em conta os conteúdos e competências previstos nas diretrizes para o curso. A questão da aferição também prevalece nos dois procedimentos avaliativos, no entanto, precisamos perceber que medir ou aferir não é a mesma coisa de avaliar.

Desse modo, podemos constatar também no governo Lula, indícios da permanência da concepção produtivista da atividade acadêmica. Entretanto, vale destacar que essa concepção assumiu maior destaque com o ENC, recebendo inclusive respaldo da mídia. Nesse sentido, “os resultados publicados na forma de conceitos que variavam de ‘A’ a ‘E’, além de possibilitarem o *ranking* entre as instituições buscavam sinalizar de modo conceitual, mas não numericamente, a qualidade do ensino oferecido pelas IES avaliadas” (GOMES, 2001, p. 283, *grifos do autor*).

Assim, percebemos que a questão da conceituação permanece por acreditar-se que a mesma é importante ao final do processo, seja ela para ser utilizada com fins mercadológicos, como ocorrido no governo FHC, ou utilizada para avaliar em que nível as instituições e os alunos estão, com vistas ao melhoramento, como ocorrido no

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

governo Lula. Contudo, vale lembrar que apesar de não ser focado na legislação a questão do *ranqueamento* entre as instituições ao longo da estruturação do SINAES, identificamos o reforço dessa dimensão através da renomeação de conceitos para níveis, expressando da mesma forma o ideal classificatório do ENADE.

Assim, podemos questionar a ressignificação dos instrumentos e procedimentos de avaliação, particularmente evidenciada no ENADE quando comparado ao Exame Nacional de Cursos. Acreditamos que nesse ponto específico, as ressignificações pontuais não afastam as possibilidades de vivência de uma política numa perspectiva de qualidade total onde estão presentes a avaliação do desempenho e a competitividade.

Entretanto, podemos dizer que a idéia de regulação vivenciada no governo FHC se evidencia articulando-se à questão da regulação em função do desempenho das instituições, que se satisfatório permitiria a manutenção das mesmas no mercado, ou seja, era uma regulação pautada pelos agentes econômicos. Já no governo Lula esse elemento ganha menor ênfase, pois aspectos observados na legislação educacional nos permitem dizer que não é propósito desse governo utilizar os resultados obtidos nas avaliações para fins de *rankings* e divulgação no mercado. Desse modo, a idéia de supervisão passou a ser mais estatal do que mercadológica, uma vez que havia uma pressão muito forte sobre as instituições no governo FHC, no sentido de utilizar os resultados das avaliações para fins mercadológicos.

Após o governo FHC, a pressão referida foi diminuída, pois a lógica nesse governo centrou-se na tentativa de se vivenciar a avaliação formativa, não abandonado os procedimentos de controle. Observamos assim, que se processou no âmbito da avaliação na educação superior uma tentativa de transição de modelos, e conseqüentemente a consolidação de uma perspectiva diferenciada de avaliação, que reorientaria as práticas e os ideais educacionais da educação superior brasileira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

Buscamos analisar as políticas de avaliação para a educação superior, e identificamos concepções de educação e avaliação, que nos levam a concluir que uma forte pressão existiu, no sentido de romper-se com avaliações quantitativistas vivenciadas no governo FHC. Apontamos para a transição de modelos, e junto com ela a perspectiva de mudança iniciada a partir da instituição do SINAES, com a construção de discursos contrários às avaliações impostas, e defensores da construção de uma outra proposta de educação e de avaliação para a educação superior.

Nessa conjuntura, a perspectiva sistêmica de avaliação ganha força, como também a tentativa de se romper com as práticas vivenciadas no governo anterior na medida em que reorienta a concepção e os propósitos da avaliação. Entretanto, apesar do discurso de mudança, a continuidade de alguns elementos nos leva a inferir que o discurso da qualidade total permanece, dentro de um modelo de universidade competitiva preocupado com a verificação dos desempenhos das instituições. Observando e evidenciando algumas convergências entre as propostas de avaliação nos dois governos estudados, percebemos que a política de avaliação no governo FHC teve suas raízes na reforma neoliberal, enquanto que no âmbito da política avaliativa do governo Lula, observamos uma menor ênfase nesse enfoque, apesar de percebermos que a avaliação nesses dois governos apresenta-se com uma perspectiva de qualidade atrelada à questão da aferição do desempenho.

Como fundamento para essa afirmação, citamos a redefinição do discurso, concebido e entendido a partir da união de alguns elementos que ao ganharem uma outra conotação a partir das forças políticas e sociais em confronto, elaboraram propostas e consolidaram uma nova fase no âmbito das políticas de avaliação para a educação superior. Assim, concluímos mencionando que 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. Desse modo, podemos reconhecer a função social da avaliação, como

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

também o valor de práticas que favorecem a utilização dos resultados em benefício das instituições.

## REFERÊNCIAS

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

BELLONI, Isaura. A educação superior na nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB Interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 1997.

BRASIL. Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras proficiências. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 147 de 15 de dezembro de 2003. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do Ensino Superior. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 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.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 963, de 15 de agosto de 1997 (DOU, 19 de agosto de 1997 - Seção 1 - Página 17937). Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. Portaria nº. 249, de 18 de março de 1996. Institui sistemática para a realização anual do Exame Final de Cursos, como um dos elementos necessários para a avaliação periódica das instituições e dos cursos de nível superior de graduação. Ministério da Educação e do Desporto. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 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.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996. 20f. (Texto para discussão, 9).

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

CHAUÍ, Marilena. **A universidade pública sob nova perspectiva**. Revista Brasileira de Educação, n.24, set/out/nov/dez, 2003.

\_\_\_\_\_. A Universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hélgio (Org.). **Universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis: Vozes, 1999.

CUNHA, Luiz Antonio. Avaliação Universitária na América Latina: dois projetos nacionais de legislação. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **A reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF – IFAN, 1999.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Visões Críticas. 2ª ed. Vozes Petrópolis, 1995.

GOMES, A. G. 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 Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**. Caxambu, 2001.

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

LECHNER, Norbert. **Reforma do Estado e condução política**. Revista Lua Nova, nº 37, São Paulo, 1996.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da Aprendizagem escolar: estudos e proposições**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MEC. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior Brasileira. Comissão Especial de Avaliação. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. MEC. Portaria nº 3.643, de 9 de novembro de 2004. Brasília, 2004.

# Estudos do Trabalho

Ano III – Número 4 - 2009

Revista da RET

Rede de Estudos do Trabalho

[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Comissão Nacional de Avaliação. Documento Básico: Avaliação das Universidades Brasileiras. Brasília: SESu, 1993.

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

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

SILVA JR, João dos Reis da. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA JR, João dos Reis da; SGUISSARD, Valdemar. **Novas faces da Educação Superior no Brasil**: reformas do Estado e mudanças na produção. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SGUISSARDI, Valdemar. **Rumo à universidade mundial**: e a universidade será feita a sua imagem e semelhança. Coleção Subsídios para a discussão sobre as políticas e a gestão da Universidade / Educação Superior. INEP / MEC. Brasília, março, 2004.

\_\_\_\_\_. **A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva**. Texto apresentado na 26ª Reunião Anual da ANPED. Poços de Caldas – Minas Gerais, 2003.

\_\_\_\_\_. **Educação Superior**: o banco mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política? Revista Educação Brasileira, v. 22, n. 45, p.11-53, jul./dez. 2000.

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