



GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS DE 1990: ENTRE A REGULAÇÃO E A EMANCIPAÇÃO

ROSILDA ARRUDA FERREIRA
IRACEMA DOS SANTOS LEMOS

Resumo

O artigo pretende contribuir com a discussão sobre a relação entre gestão e avaliação da educação superior no Brasil a partir dos anos de 1990 até a contemporaneidade. Tem como objetivo analisar as perspectivas de avaliação adotadas em diferentes momentos da gestão governamental e suas vinculações com os contextos sócio-políticos e econômicos mais amplos. Apresenta argumento que visam demonstrar que, apesar dos discursos mais recentes acerca do caráter formativo do modelo de avaliação da educação superior adotada no Brasil, o vetor que direciona a avaliação tende, ainda, para o seu papel de controle e regulação da gestão. Para dar conta do objetivo proposto, o artigo se apresenta estruturado em dois itens que tratam dos seguintes aspectos: a) reflexões acerca da relação entre avaliação e gestão da educação na contemporaneidade; b) a relação entre avaliação e gestão na educação superior no Brasil a partir dos anos 1990. Nas considerações finais apresenta um conjunto de reflexões que sinalizam para novas pesquisas na área, propondo o aprofundamento de estudos que vislumbrem como no cotidiano das IES se evidenciam as contradições entre os objetivos da regulação e da emancipação presentes no modelo de avaliação da educação superior brasileira.

Palavras-chave: Gestão. Avaliação. Educação Superior. Regulação. Emancipação.

Introdução

Pensar a gestão da educação no Brasil a partir dos anos de 1990 é pensar sobre as formas de regulação adotadas pelo Estado e sobre as contradições que lhe são inerentes. A regulação remete à forma como o Estado brasileiro a partir dessa década, alvo do debate que polariza questões em torno do direcionamento a ser adotado quanto às relações entre o Estado e o mercado, se situa frente às demandas e pressões sociais que trazem a tona os questionamentos em torno do modelo do Estado providência.

No Brasil esse direcionamento assume um perfil peculiar, principalmente com a explicitação de duas vertentes: uma que se expressa nos anos 1990 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso; e outra na primeira década do novo século com o governo Lula.

Nesse cenário, a relação entre gestão e avaliação da educação assume nuances importantes em que se vislumbra o papel da avaliação que balança entre o pêndulo do controle e da regulação e o da emancipação. O artigo pretende demonstrar que, apesar dos discursos mais recentes acerca do caráter formativo do modelo de avaliação da educação superior adotada no Brasil, o vetor que direciona a avaliação educacional tende para destacar o seu papel de principal subsídio para o controle e regulação da gestão da educação superior brasileira, a partir da construção de indicadores de qualidade que revelem a eficiência e a eficácia do sistema.

O artigo que estamos apresentando busca avançar na apresentação de elementos teóricos e empíricos que possam indicar elementos que confirmem essa hipótese, evidenciando o papel de agente regulador atribuído ao modelo de avaliação da educação no Brasil, com destaque para a educação superior.

Para tanto, o artigo tratará dos seguintes aspectos: a) reflexões acerca da relação entre avaliação e gestão da educação na contemporaneidade; b) a relação entre avaliação e gestão na educação superior no Brasil a partir dos anos 1990; por fim apresentamos algumas considerações finais com o intuito de indicar questões que precisam ser aprofundadas.

Considerações sobre a ênfase no papel da avaliação no processo de gestão da educação pública na contemporaneidade

Na educação a questão da avaliação é recorrente e geralmente está relacionada com os aspectos do desempenho do aluno e a preocupação com a melhoria da aprendizagem; ou com o contexto organizacional da escola. Apesar dessa preocupação evidente e de sua importância para a definição de padrões de qualidade da educação a serem tomados como referência, podemos afirmar que nos últimos anos a discussão sobre avaliação da educação tem tomado outra dimensão, voltando-se, agora para aspectos mais amplos das políticas educacionais. Nesse sentido, tem-se destacado a avaliação de programas educativos, da gestão das escolas públicas, das Instituições de Educação Superior, entre outros focos.

Além disso, não podemos deixar de registrar que também a avaliação do desempenho dos alunos tomou uma nova dimensão no final dos anos de 1990, no Brasil, inicialmente na Educação Superior e posteriormente em todo o sistema educacional brasileiro, sendo tratado atualmente como um dos indicadores que revelam a qualidade da educação pública no país. Esse processo se insere no contexto do novo modelo social que se consolida no cenário da globalização de mercados caracterizando-se como uma estratégia importante para definir os retornos dos investimentos em educação a partir de seus resultados efetivos. Portanto, a aprendizagem do aluno passa a se constituir em informação estratégica para avaliar a oferta do serviço educacional.

Nos anos mais recentes, principalmente a partir do novo século, a avaliação da educação nessa perspectiva ampliada assume ainda lugar de maior destaque revelando-se como elemento fundamental na definição das políticas educacionais. Essa reflexão nos leva a reafirmar a importância de considerar na construção de modelos de avaliação a questão relativa ao contexto das mudanças econômicas e políticas mais amplas em que se inserem as mudanças educativas. Nesse sentido, o próprio movimento que surge no âmbito da gestão de programas e dos sistemas educativos em que a avaliação aparece como condição essencial para o alcance de um determinado parâmetro de qualidade precisa ser pensada a partir desses contextos. A questão que se coloca é a seguinte: Em que cenários e qual a motivação econômica e política que está na base dessa nova demanda que surge com relação ao papel da avaliação educacional, agora não apenas voltada para o interior das escolas, mas essencialmente para os sistemas e programas educativos mais amplos?

Podemos afirmar, de princípio, que a ênfase é decorrência de um crescente investimento na educação ocorrido durante toda a década de 1960 e 1970 sem que os efeitos ou metas esperadas/anunciadas tivessem sido alcançadas.

No âmbito internacional, a crise de legitimidade da educação em decorrência dos evidentes processos de exclusão de amplas camadas sociais especialmente no que se refere a uma educação de qualidade no conjunto dos países em desenvolvimento e a crise de emprego, gerou certa descrença com relação aos efeitos sociais da escolarização e produziu um discurso que buscou transferir a responsabilidade do Estado pelos resultados da educação para outras instâncias da sociedade. Nesse cenário, a necessidade de fiscalização dos investimentos feitos em educação, visando o controle de seus resultados e a justificativa perante a sociedade e os contribuintes revelou-se como uma urgência. Na verdade, buscou-se definir mecanismos de responsabilização (*accountability*) para os problemas de ineficiência dos sistemas educativos.

Nesse cenário, fortaleceu-se um discurso de que a origem dos problemas estaria relacionada à falta de controle sobre o trabalho das escolas e, portanto, à necessidade de desenvolver mecanismos de pressão social para garantir uma maior participação e responsabilidade da sociedade com os resultados da escolarização.

Na década de oitenta esse movimento é acompanhado em diversos países pelo fortalecimento de posições e modelos de políticas de cunho neoliberal e neoconservador o que gerou um novo impulso para os mecanismos de responsabilização. Observa-se nesse caso, uma convergência de intenções entre alguns modelos de prestação de contas e os pressupostos que sustentavam as políticas educacionais, especialmente aqueles que afirmavam o princípio do direito de escolha da educação por parte dos pais enquanto consumidores, e a sua relação com a divulgação dos resultados alcançados pelas instituições de ensino, necessários à fundamentação dessas mesmas escolhas. Resultados estes que deveriam ser construídos com base em procedimentos de avaliação sustentados em indicadores de qualidade confiáveis.

É nesse cenário que a avaliação dos sistemas educativos passa a ser destacada como estratégia fundamental para a definição e o controle das políticas educativas e para a gestão dos sistemas de ensino. Nessa ótica, podemos perceber uma vinculação estreita entre as políticas de avaliação de desempenho dos alunos largamente adotada no Brasil desde os anos 1990 e sua associação à responsabilização dos atores que fazem a escola pelos resultados alcançados. As nuances desse processo se configurarão a partir dos interesses políticos em jogo e da conjuntura política, sendo esses aspectos determinantes para o modelo de avaliação educacional adotado. Este é um aspecto fundamental a ser considerado para podermos compreender as mudanças que vão surgindo nos modelos de avaliação e nos processos de construção de indicadores decorrentes dos projetos educativos configurados em cada período histórico.

Assim podemos compreender o motivo da ênfase na retomada da construção de indicadores de avaliação educacional sustentados em modelos positivistas o que ocorre na contramão do que vinha sendo evidenciado no campo da teoria da avaliação que trazia para o centro do debate abordagens anti-positivistas e pluralistas. A ênfase em modelos positivistas enfatizava a construção de indicadores mensuráveis que se tornaram destaque no conjunto das políticas neoliberais e neoconservadoras. O que se quer dizer é que, na própria formulação das políticas estava incluído o processo de avaliação com uma perspectiva desenhada previamente.

Esse é uma evidência de como as mudanças nas políticas governamentais marcadas por projetos sócio-políticos determinados pode, em determinadas conjunturas, resultar em mudanças nas práticas avaliativas. No caso da educação a preocupação com o produto, mais do que com o processo, se tornou uma evidência e revelou elementos que foram tomadas como referência para a caracterização do Estado, denominado por estudiosos da questão como Estado avaliador (AFONSO, 2000; AFONSO, 2001; GOMES, 2002).

No Brasil, no que diz respeito à emergência de novos processos de avaliação notam-se naturalmente especificidades que devem ser relacionadas com o impacto (ou recepção) que, entre nós, tiveram transformações e debates que atravessaram os sistemas educativos em outros países, desde o início dos anos oitenta período que foi marcado por um conjunto de polarizações, tais como: regulação-(des)regulação; escola pública-privatização da educação e competitividade entre as escolas; preocupações sociais-preocupações com a produtividade; igualdade de oportunidade-excelência; necessidades educativas-competências e seletividade.

Na atualidade, percebe-se uma mudança importante nas concepções e nos modelos de avaliação implementados, o que fica ainda mais evidente quando analisamos o modelo que configura o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) criado em 2004, na gestão do governo Lula, em continuidade à ênfase que vinha sendo dada no governo anterior. O que se percebe nesse cenário é um importante debate sobre diferentes modelos de

avaliação a serem adotados, pelo menos no nível do discurso. A concepção de avaliação como regulação tem avançado para uma discussão acerca da necessidade de construção de um modelo de avaliação formativa numa perspectiva que afirma privilegiar a participação dos atores envolvidos em que se prega o uso da avaliação apenas como subsídio para a regulação do setor, bem como para os processos de gestão das IES. Nessa segunda proposta significa dizer que avaliação e a regulação são coisas diversas, não devendo ser confundidas. Mas que distinções teóricas podem ser feitas com relação à avaliação como regulação e avaliação emancipatória.

Essa discussão remete necessariamente ao debate sobre o conceito de avaliação que não deve se restringir às medidas ou mensuração do desempenho de alunos e instituições. Assim, podemos dizer que a primeira tendência tem por objetivo o controle e a regulação construída com base em instrumentos de medidas padronizados que buscam identificar em que medida as Instituições alcançam os parâmetros de referência de qualidade definidos previamente, assumindo uma visão pragmática, com base numa lógica que destaca a produtividade, a eficiência e a eficácia do sistema com ênfase nos produtos que, nesse caso é percebido por meio do desempenho dos alunos.

Na segunda tendência, a finalidade da avaliação é apreender a efetividade social e científica das Instituições, o que pressuporia a construção de mecanismos de participação e compromisso dos sujeitos envolvidos nos processos, buscando afirmar um caráter de legitimação e validação dos resultados encontrado das instituições. Assim, o que se espera é que a Instituição possa utilizar os resultados das avaliações construídas buscando melhorar os processos educativos em seu cotidiano de maneira a levar ao desenvolvimento da IES e, não apenas, a seu controle e regulação. Nesse caso, o desempenho dos alunos é apenas um dos indicadores a serem avaliados.

Vejamos na sequência como se configuram os modelos de avaliação da educação superior no Brasil na atualidade e como se expressam suas relações com a gestão.

Gestão e avaliação da Educação Superior no Brasil: considerações sobre os anos recentes

A gestão da educação superior no Brasil ganhou novos contornos a partir de meados dos anos de 1990, período do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2003), quando foram definidos novos parâmetros de produtividade para o setor público, o que trouxe mudanças significativas no padrão da administração pública no Brasil, marcado pelo que foi denominado de gestão gerencial em que o foco estava mais no produto do que no processo.

Os princípios definidos para a gestão da educação brasileira, nesse período, surgem no contexto de uma reforma mais ampla que atinge todos os setores da administração pública brasileira delineada a partir da criação do Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE), responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado. O Plano Diretor defendia, dentre outros princípios, a descentralização política e administrativa e a redução dos níveis hierárquicos nas instituições públicas, propondo a substituição da administração burocrática pela implantação da administração gerencial. Esta última pode ser entendida como a prática em que o gestor terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente definidos (MARE, 1995).

As mudanças ocasionadas pela emergência desse novo paradigma se inserem num cenário fortemente influenciado pela competição internacional, a globalização financeira, as crises fiscais e o esgotamento do padrão de financiamento do setor público, contribuindo assim para a adaptação do Estado Nacional ao novo quadro mundial cujo vetor para a sua

atuação se direcionava para o uso racional dos recursos públicos escassos, visando o alcance de resultados.

Nesse contexto, afirma-se a concepção teórica e política neoliberal de ordenação do mundo capitalista em que o Estado é o guardião dos interesses públicos e o mercado assume o papel de regulador e distribuidor da riqueza e da renda, o que significa o fortalecimento da tendência para uma menor regulação do Estado principalmente no âmbito das relações econômicas. No que se refere à educação, essa abordagem não questiona a responsabilidade do governo na garantia do acesso de todos ao nível básico de ensino, mas defende que os poderes públicos devem transferir ou dividir as responsabilidades administrativas com o setor privado, o que permitira aumentar a competição, o aquecimento do mercado e a qualidade dos serviços educacionais.

No caso da Educação Superior brasileira esse princípio teve amplas conseqüências com o enorme crescimento, principalmente das Instituições de Educação Superior privadas. Alguns dados sobre esse crescimento exemplificam o que estamos afirmando. Assim, no período de 1996 a 2004, as IES privadas passaram de 711 a 1.789 (aumento de 151%); as matrículas passaram de 1.333.102 a 2.985.405 (aumento de 163%). O percentual das matrículas públicas no total que era de 39,4% em 1996 reduziu-se a 28,3% em 2004; inversamente, o das matrículas privadas passou de 60,6% para 71,7% (MEC-INEP, 2008)

Como decorrência dos delineamentos propostos no âmbito desse novo paradigma, no caso do Brasil dos anos de 1990, ocorre um re-ordenamento administrativo baseado na redução da capacidade regulatória do Estado, como também das suas funções produtivas na oferta de bens e serviços e em sua estrutura administrativa, favorecendo assim a descentralização, a privatização e principalmente a competitividade, um dos princípios básicos defendidos pela política neoliberal.

No âmbito educacional o neoliberalismo visa o aumento nos recursos destinados à educação por fontes locais, públicas e privadas, e a conseqüente redução dos gastos públicos. Dentre as suas diretrizes, afirmam-se: gestão democrática e participativa, especialmente no nível das escolas, mas também através de Conselhos Estaduais e Municipais que assegurem a fiscalização do uso e a destinação adequada dos recursos disponíveis; e a desburocratização e descentralização da gestão, especialmente através de uma maior autonomia no âmbito da gestão dos sistemas de ensino e das escolas.

Como vemos, as medidas descentralizadoras visam à obtenção de eficácia e eficiência nos serviços educativos, com a conseqüente economia de recursos. Nessa ótica, esses objetivos serão atingidos através da delegação de responsabilidades para os provedores locais de educação, requerendo uma maior participação, fiscalização e controle social das ações governamentais por parte da população.

No Brasil, esse modelo se consolida a partir do governo FHC, quando se observa a sua implementação num âmbito ampliado da administração pública brasileira no bojo do processo de reconfiguração política do Estado decorrência do projeto de reforma apregoada como essencial à modernização e enxugamento das estruturas burocráticas. Vale destacar que nesse período consolida-se, por outro lado, a perspectiva dos setores educacionais organizados a partir do processo de redemocratização do país, principalmente com o trabalho desenvolvido pelas associações profissionais, que vêem na educação um instrumento fundamental para a construção da cidadania e na descentralização do poder, autonomia e participação da sociedade civil os elementos fundamentais para a construção da democracia real.

A partir desse novo direcionamento dado a administração pública brasileira durante o governo de FHC observa-se que a avaliação passa a assumir lugar de destaque como estratégia para o controle da qualidade da educação e, conseqüentemente, para a sua gestão. A avaliação é percebida, nesse período, como um mecanismo essencial para a verificação da qualidade da gestão dos serviços públicos e, principalmente, para a qualidade da oferta da

educação escolar, favorecendo a eficácia e eficiência do sistema que não vinha atendendo às necessidades de formação adequadamente.

Os princípios que estão na base de grande parte dos modelos criados se sustentam, nesse período, na idéia de avaliação como estratégia de controle e regulação do sistema de educação superior.

Vale frisar, no entanto, que o cenário, característico dos anos 1990, tem se reconfigurado a partir da mudança de governo ocorrido em 2003, quando assume a presidência Luiz Inácio Lula da Silva eleito em função de uma ampla coligação de partidos tendo a frente o Partido dos Trabalhadores. O re-ordenamento administrativo baseado na redução da capacidade regulatória do Estado verificado nos anos 1990, sob a liderança de FHC, vem, aos poucos, sendo substituído pelo aumento da capacidade regulatória do Estado retomada nos anos seguintes¹. Assim, observar-se uma importante mudança de perspectiva das funções do Estado, que nos anos 1990 se sustentam nos princípios de descentralização, privatização e principalmente da competitividade, que passa a assumir um modelo de forte regulação estatal em todos os setores e, mais especialmente, no setor educacional, processo que tem na avaliação dos sistemas de educação desde a Educação Básica até a Educação Superior² o seu ponto forte.

Essa posição se evidencia em função também da crise que se vislumbra na atualidade. A afirmação de “menos Estado e mais mercado” como era preconizado pelo modelo neoliberal nos anos 1990 parece estar em cheque. A crise mundial que marcou as relações econômicas mundiais durante os anos 2008 e 2009 fazem com que a discussão sobre o papel do Estado e de seu lugar no processo de regulação dos mercados seja retomada. A lógica do mercado que marcou os discursos sobre a gestão pública da educação trazendo para o seu domínio modelos de gestão privada cuja ênfase é posta nos resultados ou produtos dos sistemas educativos passa a ser rediscutida não só pelos estudiosos da área, mas também por aqueles responsáveis pela regulação e, nesse bojo, obviamente, os modelos de avaliação educacional e seu papel para o alcance de padrões de qualidade educacional também passam a ser rediscutidos. Qual é o papel da avaliação de políticas públicas no cenário atual? Como se dará a regulação estatal nesse novo cenário? Como o Estado deverá se comportar no processo de definição de políticas e da sua avaliação? Que tipo de indicadores de qualidade precisa ser considerado como referência para pensar os sistemas de ensino frente às novas configurações sociais que se vislumbram nos tempos atuais e nos cenários que viram no período pós-crise? Essas são questões que não podem ser desprezadas quando pensamos no processo de avaliação de políticas e programas educacionais.

Nesse cenário, e como resposta oficial a essas questões com o foco na educação superior, é criada em 2004 a Lei n. 10.861 que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes. O seu objetivo é “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes” (SINAES, 2004), conforme prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Na Lei que cria o SINAES afirmam-se como suas finalidades:

“a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da

¹ Sobre essa questão ver estudo produzido por OLIVEIRA, A. P. (2007).

² Os sistemas de Avaliação incluem o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica composto por Provinha Brasil; Prova Brasil; ENEM); SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior composto por ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes; ACG – Avaliação de Cursos de Graduação e Auto-Avaliação Institucional)

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” (Lei 10.861 de 2004).

É importante perceber que o SINAES se configura e procura integrar em três diferentes momentos, três modalidades principais de avaliação: 1) Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES) que se caracteriza como centro de referência e articulação do sistema de avaliação que se desenvolve em duas etapas principais: a) auto-avaliação – coordenada por uma comissão de avaliação interna às IES; b) avaliação externa – realizada por comissões designadas pelo INEP, que atuam a partir de diretrizes estabelecidas pela CONAES; 2) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) que focaliza a avaliação nos cursos de graduação e é executada a partir de instrumentos e procedimentos que incluem visitas *in loco* de comissões externas; 3) Avaliação do Desempenho dos Estudantes denominado Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes – ENADE que é aplicado aos estudantes do final do primeiro e do último ano do curso.

Pela complexidade do modelo construído e implementado pela MEC podemos perceber a importância dada ao campo da avaliação da educação superior no Brasil, nesse período como forma de controle e regulação. Os impactos sobre a gestão da educação superior brasileiras, em IES públicas e privadas a partir da criação do SINAES têm sido evidentes, revelando mudanças significativas. Os efeitos decorrentes, principalmente, das visitas *in loco* por comissões externas tanto no processo de credenciamento de IES novas; da criação de cursos de graduação, do reconhecimento de cursos, renovação de reconhecimento e credenciamento, juntamente com o ENADE, tem se revelado, principalmente para IES privadas como impactantes para a sua gestão e organização no cotidiano. Fenômeno que merece ser investigado em profundidade, principalmente no que se refere aos resultados alcançados e a relação com os resultados esperados pelo MEC com a implantação do sistema de avaliação.

O papel atribuído à avaliação como instrumento de regulação da Educação Superior no Brasil, e, conseqüentemente como elemento fundamental para o modelo de gestão a ser adotado, vem sendo questionado tanto entre os estudiosos da questão, quanto pelos gestores do SINAES, no caso a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). A discussão tem sinalizado no interior da CONAES e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão responsável pela capacitação e gestão do trabalho realizado pelos avaliadores externos que compõem o Banco de Avaliadores que atuam no âmbito do SINAES, para novos direcionamentos quanto ao modelo de avaliação, momento em que, aos poucos, vem se afirmando o debate em torno de uma mudança de direção na avaliação, que deixaria de ser instrumento de regulação para tornar-se independente da regulação, apesar de articulada à mesma, priorizando um caráter formativo. No nível do discurso, essa tem sido a tendência. No conjunto dessa discussão, vale aprofundar estudos que possam vislumbrar as práticas avaliativas que vem sendo realizadas.

O que podemos perceber é que a perspectiva predominante que destaca o papel da avaliação para a regulação da educação brasileira resulta da concepção de que os problemas dos maus resultados da educação só poderão ser resolvidos mediante a superação da ineficiência e da crise de improdutividade que a tem marcado. Para isso se afirma que Estado deve investir na racionalização administrativa do setor educacional em que a contenção dos gastos e a otimização dos recursos passam a ser o principal alvo e objeto de controle e regulação. Nesse sentido, prega-se a necessidade do estabelecimento de objetivos, prazos e metas previamente traçados para os sistemas de ensino e posteriormente avaliados segundo indicadores que expressam padrões de qualidade a serem alcançados. O que podemos perceber é que se cria um círculo, que se pretende virtuoso, em que fica explicitada a relação entre avaliação e gestão da educação, no momento em que ao avaliar o sistema de educação a

partir de indicadores que expressam o padrão de qualidade a ser alcançado, o seu alcance, ao revelar o distanciamento ou aproximação com os parâmetros definidos pretende traçar os pontos de estrangulamento e sinalizar para processos de gestão a serem adotados para o alcance pleno. Longe de considerar esse processo equivocados, discutimos que a relação que se pretende configurar não é tão simples quanto parece à primeira vista. E com certeza, o problema da eficiência do sistema não pode ser relacionado apenas a um problema de gestão ineficaz, ou ineficiente. Sendo assim, há que se considerar os interesses em jogo; os recursos disponíveis; os cenários em que se inserem as IES, entre tantos outros aspectos que estão envolvidos tanto na questão da gestão quanto da avaliação. Além disso, é importante considerar, também, que os projetos sociais não são homogêneos e que os próprios modelos de IES que compõem o Sistema Nacional de Educação Superior no Brasil são marcados por perspectivas e formatos diversos, revelando uma complexidade que não pode ser reduzida a um direcionamento único pautado em indicadores de qualidade de referência tidos como adequados e os únicos a serem perseguidos.

Não podemos deixar de considerar os riscos dessa metodologia no que se referem às suas relações com as práticas de poder, pois a sua adoção sem um debate crítico pode legitimar políticas discriminatórias por meio de critérios determinados externamente, a partir da transferência de indicadores de eficiência e produtividade que podem não ser pertinentes, o que pode vir a se constituir em estratégia para eliminar a luta política e introduzir uma relação de controle e competitividade entre as IES.

A que se destacar nesse debate que não se tem evidenciado de forma mais explícita a participação de setores da sociedade no processo de avaliação da educação superior brasileira, na perspectiva de controle da execução das políticas e da superação da desarticulação social, já que não se tem possibilitado o surgimento de canais institucionais para a discussão do modelo de educação superior que o país precisa, ou sobre os diversos modelos e interesses que estão em jogo. Essa situação leva ao risco de seguirmos um modelo como se fosse o único, e fruto de um consenso nacional.

Nesse caso, o papel da sociedade e de suas organizações sociais se reduz a tomada de decisão quanto à escolha das IES para a realização de cursos de graduação ou de pós-graduação; decisão que deve ser construída com base nas informações prestadas em lista disponibilizadas pelos órgãos responsáveis pelas avaliações das IES e dos cursos de graduação oferecidos. Caso evidente dessa situação pode ser vislumbrada com as listas disponibilizadas pelo INEP com relação aos resultados das IES brasileiras quanto a dois instrumentos de avaliação utilizados no âmbito do SINAES: o ENADE e a avaliação externa. Esses dois instrumentos resultam num Conceito Geral de Curso (CGC) dado por curso oferecido e por IES que é tornado público para que a sociedade tome conhecimento e possa acompanhar os resultados da Educação Superior brasileira.

Como podemos perceber estamos longe de garantir o debate acerca do que se quer para a Educação Superior brasileira. Além disso, as afirmações anteriores nos remetem a discussão sobre a importância de se superar os modelos de avaliação construídos com base em indicadores definidos previamente segundo padrões de qualidade que seguem parâmetros exclusivamente externos, para a construção de modelos baseados na negociação e no compromisso dos atores envolvido no processo, o que revelaria, como consideram Tenório e Vieira (2009) a inclusão de uma nova perspectiva da avaliação a ser considerada como fundamental para a construção de modelos avaliativos gerados coletivamente e possíveis de contribuir para a melhoria efetiva dos serviços públicos prestados a população.

É relevante considerar, ainda, que os modelos em implementação precisam ser discutidos para que possamos formular propostas inovadoras e diferenciadas que superem a intenção primordial de atender ao *ethos* competitivo que tem marcado, em larga medida, a

intervenção do Estado na atualidade, e direcionar para a construção de um *ethos* colaborativo em que a qualidade dos serviços possa ter mais condições de se efetivar.

Considerações finais

A relação entre avaliação e gestão no âmbito da educação brasileira, com o foco centrado na educação superior, tem se revelado como um objeto relativamente novo para o campo de estudo da educação no Brasil. E isso tem ocorrido em função de que se trata, por sua vez, de um fenômeno social também novo que surge como um marco importante das ações governamentais com relação aos sistemas de ensino nos anos mais recentes.

Com certeza, nesse universo de discussão muito ainda há que se caminhar, principalmente no que se refere ao campo da empiria, momento em que precisamos nos voltar para estudos que tratem dos processos vividos pelas IES; dos impactos que o modelo de avaliação implementado na atualidade tem trazido para a gestão das IES, sejam elas públicas ou privadas, entre outros aspectos. É necessário explicitar como se dá a relação entre o que se afirma no nível dos discursos e a realidade concreta. Esse é um dos desafios que se coloca na atualidade não apenas para investigadores da área, mas também para aqueles que fazem a gestão dos processos de avaliação e de gestão da educação superior, situação que nos instiga a continuar produzindo estudos sobre a temática.

Referências Bibliográficas

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

AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. *Revista educação e sociedade*, vol.22, nº.75. Campinas-SP; agosto de 2001

GOMES, A. M. política de avaliação da educação superior: controle e massificação. *Revista Educação e Sociedade*, vol.23, nº.80, Campinas-SP, setembro de 2002

MARE. *Plano diretor da reforma do Estado*. Brasília, 1995.

MEC-INEP. Censo da Educação Superior. Brasília-DF, 2008.

OLIVEIRA, A. P. de. *A relação público-privado no contexto da educação superior*. Tese de Doutorado. Recife, UFPE, 2007

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação/ [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira]. – 2. ed., ampl. – Brasília: INEP, 2004.

TENÓRIO, R.M. e VIEIRA, M. *Lacunas conceituais na doutrina das quatro gerações: elementos para uma teoria da avaliação*. Salvador: Editora UFBA, 2009 (no prelo)