



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS SEUS FUNDAMENTOS

Maria Denise Guedes - UNESP

Maria Aparecida Segatto Muranaka - UNESP

José Euzébio de Oliveira Souza Aragão - UNESP

Resumo

O presente trabalho apresenta uma análise sobre as recentes políticas públicas para a educação superior no Brasil. Tem como objetivo apresentar a análise que realizamos dos fundamentos teórico-metodológicos subjacentes a essas políticas nas últimas três décadas, tomando a avaliação da educação superior brasileira como expressão fenomênica das múltiplas relações da realidade concreta da sociedade capitalista contemporânea. Metodologicamente, nossa análise está ancorada nos pressupostos do materialismo-histórico e dialético, segundo o qual, os dados da realidade não aparecem ao homem, à primeira vista, em sua forma concreta, mas como uma representação caótica do todo, mostrando o fenômeno em sua aparência e ocultando sua essência. A partir de pesquisas bibliográfica e documental, apresentamos um resgate histórico do desenvolvimento dessas políticas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Tais análises permitiram concluir que as políticas públicas para a educação superior brasileira, implementadas pelos referidos governos, desde a década de 1990, tem o “Modelo de Competências” como fundamento, o qual visa atender às demandas do mercado por um novo perfil de trabalhador, apto à adaptar-se às necessidades técnicas e ideológicas do capital na sociedade contemporânea.

Palavras-chaves: Políticas Públicas para a Educação Superior. Modelo de Competência. Avaliação da Educação Superior.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Introdução

Desde meados da década de 1990, no Brasil, iniciou-se a construção e difusão da necessidade de processos de avaliação que pudessem mensurar o desempenho das Instituições de Educação Superior (IES), visando o aperfeiçoamento contínuo das atividades de ensino, pesquisa e extensão e, ao mesmo tempo, como uma prestação de contas à sociedade.

Ao analisar o debate sobre a Avaliação da Educação Superior no Brasil, constatamos que há certo consenso entre gestores, educadores e a própria sociedade sobre a importância da avaliação educacional (SOUZA, 2001; VIEIRA, 2000; MELCHIOR, 2004). Contudo, observa-se também que existem divergências no âmbito desse debate, principalmente quanto à forma, bem como sobre quem avalia e o que fazer com os resultados. Nessa perspectiva, os especialistas em avaliação educacional afirmam que esta é um instrumento valioso para orientar as reformas educacionais e induzir políticas públicas para melhoria da qualidade da educação.

Segundo Warthen, Sandres e Fitzpatrick (apud FIRME; LETICHEVSKY, 2002, p. 4), a avaliação pode ser

[...] um empreendimento de sucesso, mas também de fracasso; pode conduzir a resultados significativos ou a respostas sem sentido; pode defender ou ameaçar [...] Nesse sentido a avaliação deixa de ser evento para ser processo, troca o medo pela coragem, as notas pelas anotações, a imposição pela negociação, a atitude secreta pela transparência, o ser arbitrário pelo ser criterioso e o ser classificatório pelo ser promocional.

De acordo com Maia Filho, Pilati e Lira (1999), o Brasil foi o primeiro país da América Latina a instituir processos de avaliação na educação superior, começando pela pós-graduação. O processo iniciado na década de 1970 esteve relacionado à formulação de ações e políticas para o desenvolvimento da pós-graduação, cujo foco de avaliação era a proposta didático-pedagógica e a produtividade científica e acadêmica dos cursos *strictu-sensu*. Entretanto, segundo esses autores, há vinte anos não se havia conseguido implantar um processo semelhante para os cursos de graduação. Os autores supracitados apontam várias tentativas nesse sentido, entre elas o Programa de Avaliação da Reforma Universitária, implantado pela CAPES entre 1983-1985 e apoiado pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Nesse sentido, observam também que, apesar de se constituir em uma proposta abrangente, essa experiência serviu para reforçar a necessidade de uma avaliação no sistema de educação superior em suas múltiplas dimensões e funções, utilizando-se, para tanto, múltiplos e complementares instrumentos e procedimentos. (MAIA FILHO; PILATI; LIRA, 1998).



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Em 1985, o MEC formulou a proposta “Uma Nova Política para a Educação Superior” produzida pela Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior, com ênfase na avaliação como mecanismo de melhoria da qualidade desse nível de ensino. Em sequência, surge o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), constituído em 1986 e que:

[...] propunha substituir o controle burocrático das instituições de caráter universitário pela constituição de um processo de avaliação conduzido pelo ministério, que deveria contemplar duas vertentes básicas: a da avaliação do desempenho institucional e a da avaliação da qualidade dos cursos oferecidos. (MAIA FILHO; PILATI; LIRA, 1998, p.77).

O Programa de Avaliação da Reforma Universitária acabou por estimular uma série de experiências institucionais, bem como estimular estudos mais abrangentes até o início da década de 1990. Dentre essas experiências, outra contribuição importante foi o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), coordenado pela Secretaria de Educação Superior (SESu). Este programa surgiu em 1993, com ênfase na autoavaliação institucional, voluntária, de distintos tópicos, apoiada nas mais diferentes abordagens teóricas e metodológicas. Numa etapa seguinte, essa autoavaliação interna seria equilibrada por uma avaliação externa feita por especialistas das diferentes áreas analisadas. Cabia a cada instituição o controle dessa avaliação e ao SESu incentivar o intercâmbio entre as experiências das instituições e a eventual alocação de recursos para o apoio parcial de cada projeto.

Nesse contexto, a Lei nº 9.131/95 estabeleceu que, sob a coordenação do MEC, as avaliações das IES e dos cursos de graduação seriam periódicas e realizadas a partir de “procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão” (MAIA FILHO; PILATI; LIRA, 1998, p.78). Essa Lei alterou dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) nº 4.024/61 que disciplinava a educação superior, determinando que compete ao poder público a avaliação da política nacional de educação, caracterizada pelo princípio da qualidade. Como órgão executor dessa política, a lei instituiu a figura do Conselho Nacional de Educação (CNE), composto de duas câmaras específicas: a Câmara de Educação Básica (CEB) e a Câmara de Educação Superior (CES). A CES tinha as seguintes atribuições: analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo MEC sobre autorização e reconhecimento de cursos; deliberar sobre autorização, credenciamento e reconhecimento periódico de IES, dentre outras. Os procedimentos adotados para avaliações incluíram a realização, a cada ano, de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

O Decreto nº 2.026/96¹ regulamentou a Lei nº 9.131/95 e estabeleceu procedimentos para o processo de avaliação de cursos e IES, dentre os quais destacamos: a avaliação do ensino de graduação, por meio da análise das condições de oferta das diferentes IES e pelo Exame Nacional de cursos (ENC). Em 1996, a LDBN nº 9394/96 ratifica as determinações da Lei nº 9131/95 e do Decreto nº 2026/96, ao atribuir à União a responsabilidade de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino. Em 1998, a Portaria nº 302/98 estabelece normas relativas ao processo de avaliação do desempenho individual das IES e ressalta que a avaliação institucional, sob a coordenação da SESu, se constitui em um processo permanente, envolvendo uma etapa prévia de autoavaliação, complementada pelo trabalho de avaliadores externos, mediante orientações e parâmetros pré-estabelecidos e sistematizados através de relatórios. Com base nessa legislação, a avaliação externa de cada IES passou a ser realizada por comissões de especialistas nomeadas pela SESu que analisa aspectos relacionados à administração geral, administração acadêmica, integração social, produção científica e avaliações de cada um dos cursos de graduação através da análise das condições de oferta, com ênfase na organização didático-pedagógica, nas instalações físicas e no corpo docente.

Nessa perspectiva, o ENC, a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, as avaliações de Comissões de Especialistas nomeadas pela SESu para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e o Sistema Integrado de Informações Educacionais do INEP constituíram o sistema de avaliação do ensino superior brasileiro como um todo.

Essa política de avaliação educacional, que se desenvolveu durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e sob a condução do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, causou polêmica em toda a comunidade acadêmica. Sobretudo, em relação ao ENC, conhecido como provão, o qual possibilitou a divulgação, pela primeira vez, de um *ranking* dos cursos de graduação no Brasil. Os resultados do ENC eram publicados na forma de conceitos que variavam de “A” a “E”. Ou seja, o *ranking* buscava sinalizar conceitual, mas não numericamente, a qualidade do ensino oferecido pelas IES que, segundo Gomes (2002), por se tratar de um *ranking* sem *escore* fazia parte de um movimento tático do

¹ Esse dispositivo passou por diversas regulamentações que evidenciam que a problemática da avaliação sempre se fez presente na agenda do poder central. Além do Decreto nº 2.026/96, foram editados os Decretos 2207/97 e 2306/97 revogados pelo Decreto nº 3860/2001. Este por sua vez também revogado pelo 5.773/2006. Esse documento embora não revogado, teve alguns dispositivos alterados pelos Decretos nº 6.303/2007 e nº 6.861/2009.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

MEC para introducir e equipar o mercado como vetor de coordenação do sistema de ensino superior. De acordo com esse autor, a implantação da avaliação no formato ENC foi aplicada com o objetivo de contribuir para a transformação de um sistema seletivo, fechado e elitista de ensino superior em um sistema de massas. Desse modo, a avaliação tinha o objetivo de gerar informações específicas sobre o desempenho das instituições, para reestruturar e promover o mercado da educação superior, por meio da competição institucional pelos estudantes e do fortalecimento do poder de estudantes-consumidores, que passam a competir pelas melhores instituições, a partir dos resultados do exame nacional.

Para Dias Sobrinho (1999, p. 40), o ENC, assim como outras modalidades de avaliação de mesma matriz teórica e ideológica, se constitui de procedimentos avaliativos dotados de grande apelo de mercado e que encontram sua sustentação técnica na larga e antiga tradição dos testes para mensuração dos rendimentos escolares. Nesse sentido, esse autor afirma que esse tipo de avaliação, frequentemente, tem estado a serviço de ideias e práticas de controle, seleção e organização ou mesmo hierarquizações sociais. Tem motivação mais fora do que dentro da escola; apresenta uma racionalidade muito mais mercadológica do que pedagógica; valoriza mais a competitividade do que a solidariedade.

Segundo Linhares (2002, p. 44), o “provão” não alcançou o objetivo de avaliar os cursos superiores, tendo em vista que o critério utilizado foi meramente classificatório e não gerador de indicadores de qualidade. Contudo, o autor (ibidem) argumenta que, apesar de todas as críticas, esse processo de avaliação apresentou alguns aspectos positivos, pois, o exame causou uma reviravolta nas universidades e faculdades, que passaram por mudanças, como a busca de bons professores, instalação de laboratórios, melhorias nas bibliotecas, “tudo em nome da melhoria da qualidade do ensino ministrado” (ibidem).

Melchior (2004) corrobora com as argumentações de Linhares (2002), afirmando que mesmo sendo uma prova elaborada longe da realidade das instituições e sem considerar os seus respectivos contextos, os seus resultados serviram de referência para induzir ao diagnóstico, através da avaliação das condições de oferta. A partir do ENC, afirma Melchior (ibidem), muitas IES deram mais atenção à titulação dos professores, às instalações, às bibliotecas, laboratórios e ao projeto pedagógico.

Em 2004, no governo Lula da Silva, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), pela Lei n° 10.861, de 14/04/ 2004, regulamentada pela Portaria n° 2.051, de 09 de julho do mesmo ano, o qual se constituiu da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Esse sistema de avaliação foi idealizado e construído por uma Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), designada pela SESu. Composta por docentes de diversas IES do país e presidida por José Dias Sobrinho, docente da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), a CEA



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

tinha por finalidade, analisar, subsidiar e propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior, bem como, elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados (BRASIL, 2004).

O SINAES tem como objetivo avaliar o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos estudantes, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos. Além disso, tem como instrumentos complementares a autoavaliação, a avaliação externa e o Exame Nacional de Desempenho do Estudante (ENADE) dos cursos de graduação e instrumentos de informação. A responsabilidade pela coordenação e supervisão da avaliação fica a cargo da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), composta por especialistas de diferentes áreas do conhecimento e sua operacionalização é de responsabilidade do INEP (INEP/MEC, 2008).

Segundo Verhine, Dantas e Soares (2006), em contraste com o sistema anterior, a abordagem do SINAES foi pensada como verdadeiramente sistêmica e com foco na instituição. As avaliações institucionais passariam a fornecer análises abrangentes das dimensões, estruturas, objetivos, relações, atividades, compromissos e responsabilidade social das IES e de seus cursos. Para os autores, pode-se perceber uma nítida diferença entre avaliação institucional e avaliação de cursos, e o ENADE passa a ser a terceira parte do sistema, com igual peso.

Diante do exposto, podemos constatar que o debate sobre a avaliação da educação superior gira em torno de comparações entre os modelos ou instrumentos utilizados, quanto a sua forma, quanto a quem avalia, quanto ao encaminhamento dos resultados, ou ainda, destacando seus aspectos positivos e negativos. Essa é uma análise necessária, mas não é suficiente. Portanto, esse trabalho tem como objetivo contribuir com esse debate apresentando os resultados da pesquisa que realizamos sobre os fundamentos históricos da avaliação da educação superior no Brasil.

2. Pressupostos teórico-metodológicos

Metodologicamente, nossa análise está ancorada nos pressupostos do materialismo-histórico e dialético, segundo o qual, a realidade concreta de determinado fenômeno da realidade “aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação” (MARX, 1987, p. 16). Ou seja, os dados da realidade não aparecem ao homem, à primeira vista, em sua forma concreta, mas como uma representação caótica do todo, mostrando o fenômeno em sua aparência e ocultando sua essência.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Com base nesses pressupostos teórico-metodológicos, realizamos uma análise dos fundamentos que orientam as políticas educacionais brasileiras em geral e, mais especificamente, as políticas de avaliação da educação superior implantadas pelo governo brasileiro nos últimos trinta anos. Dessa forma, consideramos que uma análise mais profunda, para além da aparência do fenômeno em questão, deve partir da totalidade das condições materiais e históricas, que determinam as relações sociais na sociedade capitalista contemporânea. Vale lembrar que, o modo de produção capitalista tem como objetivo central e permanente, a maximização do lucro e a acumulação do capital nas mãos dos proprietários dos meios de produção, o qual se materializa por meio da exploração da força de trabalho dos não proprietários. Os ideólogos do capitalismo, pautados pelos princípios de liberdade, igualdade e propriedade, defendem que todos os homens são cidadãos livres e iguais, perante a lei, para negociarem suas propriedades no mercado de trocas, da maneira que desejarem. Entretanto, conforme nos lembra Meszáros (2001, p. 19), “o sistema do capital se articula numa rede de contradições que só consegue administrar medianamente, ainda assim durante um curto intervalo, mas que não consegue superar definitivamente”

De acordo com Frigotto (1995), esse caráter contraditório manifesta-se, historicamente, por um lado, pela capacidade de desenvolvimento das forças produtivas que ele engendra e, por outro, pela impossibilidade de romper-se com as relações sociais de exclusão, uma vez que o resultado do trabalho humano nunca é socializado de forma igualitária, para a satisfação das necessidades sociais coletivas. As crises capitalistas, argumenta o autor, se constituem na exacerbação dessa contradição, que ocorre de tempos em tempos, com formas e conteúdos históricos, que apesar de diversos, possuem em comum a mesma gênese estrutural: superprodução e superacumulação do capital nas mãos das classes dominantes, por um lado, e aumento da exclusão e da exploração da classe trabalhadora, por outro.

Para superar suas crises e ocultar as contradições, o capital precisa renovar suas estratégias de reprodução e controle da força de trabalho, divulgando uma determinada concepção de mundo e de homem que corresponda aos objetivos de acumulação. Nesse processo, a educação ocupa lugar de destaque, uma vez que por sua própria natureza e função, que é a de mediadora do processo de formação do indivíduo, quando subordinada aos interesses do capital, contribui para a (con)formação do indivíduo social e ideologicamente útil, para atender aos objetivos do lucro e da acumulação.

As últimas décadas do século passado marcaram mais uma crise do sistema capitalista em suas taxas de lucro, estimulando a financeirização do capital (CHESNAIS, 1996). Dentre as estratégias de superação da crise, o capital promove, por um lado, a reestruturação produtiva e, por outro, a reforma do Estado.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Do ponto de vista da reestruturação produtiva, inaugura-se um novo paradigma de produção, o qual se opõe à produção em massa taylorista-fordista (HIRATA, 1994). Esse novo paradigma, que passou a ser chamado de modelo da especialização flexível, é representado pelo modelo empresarial japonês e propõe uma ruptura com os princípios organizacionais de produção do taylorismo-fordismo. Tal modelo inaugura, portanto, uma nova lógica de exploração da força de trabalho, caracterizada pelo trabalho em equipe, pela falta de demarcação das tarefas, polivalência, multifuncionalidade e uma visão de conjunto do processo de trabalho que possibilita ao trabalhador julgar, discernir, intervir, resolver problemas e propor soluções no chão de fábrica. O “modelo japonês” de produção demanda um tipo de trabalhador, cujos requisitos exigidos são a capacidade de pensar, de tomar decisões, de ter iniciativa responsável, de fabricar e consertar, administrando a produção e a qualidade a partir da linha. Ou seja, além de suas atividades de produção e de manutenção, o trabalhador passa a ser, ao mesmo tempo, inspetor de qualidade e engenheiro, sem aumento em seus ganhos salariais. Na verdade, o que esse modelo promove é a intensificação da exploração da força de trabalho em favor do capital (HIRATA, 1994).

Esse novo modelo de produção ficou conhecido, no âmbito empresarial, como “Modelo de Competências” e tem como premissa a avaliação de desempenho do trabalhador a partir das competências e habilidades que consegue demonstrar. Portanto, o conceito de competência assimila a ideia de capacidades individuais de aplicação prática de conhecimentos, habilidades e atitudes desenvolvidas em diversas situações e passíveis de serem mobilizadas em situações específicas de trabalho. Além disso, o conceito de competência pressupõe o entendimento da responsabilidade pessoal que o indivíduo assume diante de situações produtivas, bem como um distanciamento crítico diante do trabalho, questionando os modos de trabalhar, dos conhecimentos e das capacidades mobilizadas em cada situação profissional (MASCARENHAS, 2008).

Nesse sentido, Fleury (2002) diz que o conceito de competência é pensado como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que justificam uma alta performance, acreditando-se que as melhores performances estão fundamentadas na inteligência e na personalidade das pessoas. Em outras palavras, refere-se à capacidade da pessoa assumir iniciativas, ir além das atividades prescritas, ser capaz de compreender e dominar novas situações no trabalho com base em sua experiência prática. Ou seja, o que o capital requer do trabalhador é que este coloque a sua disposição os chamados saberes tácitos, acumulados ao longo da sua experiência no trabalho e em outras esferas da sua vida social. Para Dolz e Ollagner (2004, p. 11), “quando se coloca em primeiro plano as práticas que apelam à competência, percebe-se uma espécie de desvalorização dos saberes acadêmicos ou especializados, bem como uma vontade de manter os empregados em um status de simples executantes”.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Os grandes difusores da nova ordem capitalista mundial são os organismos internacionais como o Banco Mundial, o BIRD, o FMI, a OMC, e os regionais, como a UNESCO, UNICEF, CEPAL. Depois do *Consenso de Washington*, ou seja, a partir da década de 1990, esses organismos passaram a convocar e patrocinar conferências internacionais, com o objetivo de impor a reforma política a ser seguida pelos Estados nacionais, fundamentalmente, aos países periféricos do sistema capitalista. A reforma da educação pública brasileira reflete a objetivação das diretrizes políticas e pedagógicas, determinadas por esses organismos. Tais conferências internacionais passam a divulgar a formação por competências como sendo a “nova” função da educação para o século XXI. Nesse sentido, defendem uma concepção de educação apoiada no determinismo tecnológico. Ou seja, partem do pressuposto que avanço tecnológico e, por decorrência deste, as novas formas de organização do trabalho são os fatores determinantes dessa nova função da educação. Assim, conforme a orientação política e pedagógica desses organismos, a educação deveria ser reformada para acompanhar as mudanças tecnológicas e organizacionais na esfera produtiva de modo que venha a formar pessoas aptas a adaptarem-se a um mercado de trabalho que, em função das tecnologias de informação, está sempre a exigir novos conhecimentos dos trabalhadores, novos saberes evolutivos, que mudam em uma velocidade vertiginosa.

No Brasil, desde a década de 1990, as diretrizes curriculares nacionais da educação foram regulamentadas com base nos pressupostos dessa concepção de educação. Do ponto de vista pedagógico, essas diretrizes postulam a passagem do ensino centrado em conhecimentos científicos a um ensino centrado no desenvolvimento das competências verificáveis na prática e em situações de tarefas específicas (RAMOS, 2001). A passagem a seguir, destacada dos Parâmetros Curriculares Nacionais explicita essa nova função da educação:

Não basta visar à capacitação dos estudantes para as futuras habilitações em termos de especializações tradicionais, mas antes trata-se de ter em vista a formação dos estudantes em termos de sua capacitação para a aquisição e o desenvolvimento de novas competências, em função de novos saberes que se produzem e demandam um novo tipo de profissional, preparado para poder lidar com novas tecnologias e linguagens, capaz de responder a novos ritmos e processos. Essas novas relações entre conhecimento e trabalho exigem capacidade de iniciativa e inovação e, mais do que nunca, ‘aprender a aprender’. Isso coloca novas demandas para a escola. A educação básica teria assim a função de garantir condições para que o aluno construa instrumentos que o capacitem para um processo de educação permanente (2001, p. 34).

Nesse cenário ganharam força as teses neoliberais ou neoconservadoras que identificam a crise como sendo de responsabilidade do Estado, particularmente do Estado de bem-estar social, que dadas as políticas de cunho social o levaram a uma “crise fiscal”. Diante



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

disso, os neoliberais propõem a reforma do Estado, sugerindo redesenho de suas funções e o seu não intervencionismo no mercado, pois a liberdade de mercado é a garantia da liberdade individual (HAYEK, 1990). Os organismos multilaterais (FMI, BIRD, BM, PNUD) passaram a ter um importante papel de monitorar as reformas, particularmente as dos países do capitalismo periférico, para garantir a acumulação do capital das grandes corporações.

Essa modernização conservadora, visando integrar o país à economia mundial, teve início no governo Collor (1990/1991), perpassa o governo de Itamar Franco (1992/1994) e ganha força no octênio FHC que, já no início do primeiro mandato, promoveu a reforma do Estado que pauta os ajustes estruturais e fiscais. A redução dos gastos públicos, a desregulamentação do setor financeiro, os processos de privatização de empresas e serviços públicos, de terceirização e de “publicização” (organizações sociais) passaram integrar as medidas governamentais sob o argumento de uma administração pública eficiente, moderna e racional, não mais baseada em princípios burocráticos, mas focada na administração pública gerencial, descentralizada, onde o cidadão é o “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (cf. Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995).

Segundo a ótica da reforma, o Estado tem seu papel redefinido, pois, “[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Plano Diretor da Reforma do Estado, p.12). A educação e a saúde passam a integrar os serviços não exclusivos do Estado, ou seja, “[...] o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas” (Plano Diretor da Reforma do Estado, p.41). Assim, reconfiguram-se, no âmbito do Estado, as esferas pública e privada e os serviços não exclusivos do Estado – mormente as universidades, centros de pesquisa, hospitais e museus – seriam transferidos para entidades de direito privado, as Organizações Sociais, reforçando-se, pois, a concepção do público não-estatal.

3. A Educação Superior no Brasil a partir de 1990: a avaliação como expressão fenomênica de uma reforma à conta gotas

Os documentos que deram sustentação teórica à reforma do Estado, bem como aqueles de caráter mais operacional, para que ela se efetivasse, elaborados pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), guardam coerência com aqueles elaborados pelo MEC, particularmente o *Planejamento Político Estratégico – 1995/1998*, e as “orientações” do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 1995). As publicações elaboradas pelo BM na década de 1990 enfatizam que as políticas públicas dos países em desenvolvimento devem ter como prioridade a “educação básica” (entenda-se, no caso brasileiro, o ensino fundamental).



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

O documento que trata especificamente da educação superior reafirma que esse nível de ensino não deve ter maior direito no uso de recursos fiscais – especialmente nos países que não atingiram o acesso, a equidade e a qualidade nos níveis anteriores de ensino – e que é possível aumentar as taxas de matrícula e a qualidade com pouco ou nenhum aumento do gasto público. Nesse sentido, apresenta quatro orientações chaves que devem ser observadas na reforma da educação superior: a maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento das instituições privadas; a diversificação das fontes de financiamento das instituições públicas; a redefinição da função do governo e a adoção de políticas que priorizem a qualidade e a equidade, sendo o apoio financeiro administrado de forma equitativa entre as instituições públicas e privadas. Essas “orientações” são ratificadas no documento do MEC *Planejamento Político Estratégico – 1995/1998*, quando traça as três linhas de sua atuação, que podem assim ser sintetizadas: transformar as relações do poder público com as instituições de ensino; expandir o sistema de ensino superior público diversificando o atendimento e valorizando alternativas institucionais aos modelos existentes; dada a diversidade e heterogeneidade do sistema formular políticas diversificadas que atendam às peculiaridades do ensino público e privado (cf. MEC, 1995, p. 26). Esse conjunto de documentos não considera a educação superior como direito social, mas sim como um bem privado “[...] espécie de quase-mercadoria no quase-mercado educacional”. (SGUISSARDI, 2004, p. 49).

Alguns dados relativos à expansão da educação superior demonstram um dos resultados dessas políticas neoliberais: considerando o período de 1994 a 2002 (ou seja, um ano antes do governo FHC até o final de seu segundo mandato) encontramos os seguintes dados: A diversificação das IES pode ser ilustrada pelos dados apresentados pelo INEP: em 2002 eram 81,9% de faculdades, escolas e institutos, 3,2% de centros de educação tecnológica, 4,7% de centros universitários e 9,9 % de universidades. Portanto, um novo modelo de educação superior vai se firmando: as instituições de ensino, uma vez que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão se restringe às universidades. A expansão da educação superior, como recomendava o BM, ocorreu no setor privado. Tomemos os dados de 1996 e de 2002: o percentual de IES privadas passa de 77,1% para 88,1%; o de cursos de 55,2% para 63,5% e o de matrículas de 60,6% para 69,8%. Esses dados nos permitem afirmar a tendência à privatização da educação superior brasileira.

Embora um projeto de lei sobre a reforma universitária se encontre em tramitação desde outubro de 2004, até hoje não ganhou status de lei, pois tanto o governo de FHC como o de seus sucessores, Lula da Silva e Dilma Rousseff, por inúmeros expedientes legais, impuseram mudanças estruturais a esse nível de ensino, promovendo uma reforma à conta gotas.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Nesse processo, ao promulgar as Diretrizes Curriculares nacionais (DCN) para os Cursos de Graduação, o MEC defende a ideia que estas assegurarão às IES, dentre outros aspectos, ampla liberdade na composição da carga horária, na especificação das unidades de estudos, indicando campos de estudo, estimulando práticas de estudos independentes e encorajando o reconhecimento de conhecimentos, habilidades e competências adquiridas fora do ambiente escolar.

No que se refere à Avaliação da Educação Superior, o ENADE, se constitui na expressão fenomênica do Modelo de Competências como fundamento do ensino superior no Brasil, pois, tem como objetivo

[...] acompanhar o processo de aprendizagem e o desempenho acadêmico dos estudantes de educação superior. Nesse sentido, o exame avalia os participantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas Diretrizes Curriculares Nacionais de seus respectivos cursos de graduação; suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento. (BRASIL, 2013)

De acordo com o MEC, o ENADE se constitui em um dos pilares do SINAES, portanto, “aliado aos processos de avaliação de cursos e de avaliação institucional, é um importante instrumento de avaliação, aferição e de promoção da qualidade para cursos de graduação e para as políticas de educação superior no país” (BRASIL, 2013).

Conforme afirmam Verhine, Dantas e Soares (2006), o ENADE seria, principalmente, um instrumento de avaliação que, através do diagnóstico de competências e habilidades adquiridas ao longo de um ciclo de três anos de escolarização superior, cruza a visão do aluno sobre sua instituição com seu conhecimento sobre aspectos mais gerais, não relacionados a conteúdos específicos. Para esses autores, o ENADE torna o sistema mais subjetivo e dificulta os processos de avaliação, em especial quanto ao estabelecimento de critérios e de padrões a partir dos quais decisões quanto à regulação viriam a ser tomadas.

Conforme afirmamos anteriormente, nossas análises evidenciaram que essas habilidades e competências se constituem, na verdade, nos chamados saberes tácitos, adquiridos pelo indivíduo a partir da sua experiência no trabalho e em outras esferas da vida social. Ou seja, as políticas públicas para a educação superior brasileira, dentre as quais, as políticas de avaliação, instituem um modelo de formação que tem como eixo o “Currículo por Competências” ou “Pedagogia das Competências” cujo objetivo é atender às demandas do



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

capital diante de um novo paradigma de reestruturação produtiva baseado no padrão flexível de produção.

Considerações finais:

Em nossas análises, observamos como resultado das políticas neoliberais para a educação superior no Brasil, a diversificação das IES, a expansão do setor privado da educação superior, cujos dados nos permitem afirmar a tendência à privatização da educação superior brasileira. Esse processo teve como consequência a transformação do direito à educação em serviço a ser comprado mercado, corroborando com os pressupostos neoliberais de que o mercado é o único caminho que garante a liberdade de escolha dos indivíduos. Constatamos ainda, que para assegurar a diversificação e a suposta qualidade dos serviços educacionais ofertados no âmbito da educação superior, foram realizadas diversas tentativas de avaliação da educação superior que estão, teórica e ideologicamente, pautadas nos mesmos pressupostos mercadológicos. Ou seja, as políticas de avaliação da educação implementadas nos governos de FHC e Lula da Silva tem o “Modelo de Competências” como fundamento, o qual tem sua origem no sistema produtivo e visa atender às demandas do mercado por um novo perfil de trabalhador, apto à adaptar-se às necessidades técnicas e ideológicas do capital na sociedade contemporânea.

Por fim, vale destacar que ao analisar a produção acadêmica voltada ao debate sobre as políticas de Avaliação da Educação Superior implantadas no Brasil, encontramos, em sua maioria, dados comparativos quanto aos modelos ou instrumentos utilizados, quanto a sua forma, quanto a quem avalia, quanto ao encaminhamento dos resultados, ou ainda, destacando os aspectos positivos e negativos dos modelos, programas ou sistemas implementados no período em estudo. Em que pese a importância dessas análises, notamos a ausência de um estudo mais aprofundado dos fundamentos históricos que esses modelos estão ancorados. Do nosso ponto de vista, essa ausência de fundamentos teórico-metodológicos nos mantém presos à superfície do fenômeno. Portanto, concluímos que, uma contribuição efetiva para esse debate deveria ser pensada tomando como ponto de partida a totalidade histórica das relações sociais capitalistas, sobretudo, dos últimos trinta anos. Nesse sentido, consideramos que as políticas públicas para a educação superior em geral e, as políticas de avaliação especificamente, se constituem na expressão fenomênica do capitalismo contemporâneo que, num jogo de claro e escuro, ora revela, ora oculta sua essência, seu verdadeiro sentido.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Referências

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO/BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C., 1995.

BRASIL BRASIL. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, novembro de 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Planejamento político-estratégico: 1995-1998. Brasília, DF, 1995.

_____. Ministério da Educação, **Manual do ENADE, 2013**. Acessível em <<http://portal.inep.gov.br/manual-do-enade>>

_____. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais**. Vol. 1. 2. ed. Rio de Janeiro, DP&A, 2000.

_____. Lei nº 9.394/96, de 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 22 jul.2013.

_____. Lei nº 9.131, de 24/11/1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm. Acesso em 22 jul.2013.

_____. Lei nº 10.861, de 14/04/2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Acesso em 22 jul.2013.

_____. Decreto nº 2026, de 10/10/1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D2026.htm. Acesso em 22 jul.2013

_____. MEC. Portaria nº 302, de 7 de abril de 1998,. Diário Oficial da União, 9 de abril de 1998.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO. **Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira.** Sistema Nacional de Avaliação Superior (SINAES). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Secretaria do Ensino Superior (SESu), Ministério da Educação (MEC). Março de 2004.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital.* São Paulo: Scrita, 1996.

DIAS SOBRINHO, José. **Concepções de universidade e de avaliação institucional.** Avaliação Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. **RAIES.** v. 4, n. 2, jun. 1999.

DOLZ, J.; OLLAGNIER, E. **O enigma da competência em educação.** Porto Alegre: Artmed, 2004.

FIRME, Thereza Penna; LETICHEVSKI, Ana Carolina. **O desenvolvimento da capacidade de avaliação no século XXI: enfrentando o desafio através da meta-avaliação.** Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro. v. 10, n. 36, p. 289-300. jul. / set. 2002.

FLEURY, Maria Tereza Leme. **A gestão de competência e a estratégia organizacional.** In: FLEURY, Maria Tereza Leme(org.). *As pessoas na organização.* São Paulo: Gente, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real.** São Paulo: Cortez, 1995.

GENTILI, Pablo A. A. **O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional.** In: GENTIL, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da. *Neoliberalismo, qualidade total e educação.* Petrópolis: Vozes, 1994.

GOMES, Alfredo Macedo. **Política de avaliação da educação superior: controle e massificação.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 277- 300.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão.** Tradução e revisão Anna Maria Capovilla; José ÍtaloStelle; Liane de Moraes Ribeiro. 5. Ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HIRATA, Helena. **Da polarização das qualificações ao modelo de competência.** In: FERRETI, C. J.; ZIBAS, D. M. L.; MADEIRA, F.R.; FRANCO, M. L. P. B. *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar.* Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LINHARES, Milton. **Provão: sete anos, sete erros. Ensino Superior,** São Paulo, jul. 2002.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

MAIA FILHO, Tancredo; PILATI, Orlando; LIRA, Sheyla Cravalho. **O exame nacional de cursos (ENC)**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 79, n. 192, maio/ago, 1998.

MARX, Karl. Para a crítica da economia política. In: **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. Tradução José Arthur Giannotti; Edgar Malagodi. Vol. I. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (coleção os pensadores)

MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Gestão estratégica de pessoas: evolução, teoria e crítica**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MELCHIOR, Maria Celina. **Avaliação institucional da escola básica**. Porto Alegre: Premier, 2004.

MÉSZÁROS, István. **O século XXI: socialismo ou barbárie ?**. Tradução Paulo Cezar Castanheira. 1. ed. São Paulo, Boitempo, 2003.

RAMOS, Marise. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?**. São Paulo: Cortez, 2001.

SGUISSARDI, Valdemar. **A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva**. In: MANCEBO, D. e FÁVERO, M.L.A. (orgs). *Universidade: Políticas, avaliação e trabalho docente*. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **LDB e a educação superior**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

VERHINE, Robert Evam; DANTAS, Lys Maria Vinhaes; SOARES, José Francisco. **Do provão ao Enade: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no ensino superior brasileiro**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro. v.14, n. 52, p. 291-310. jul. / set. 2006.

VIEIRA, Paulo Reis. **Avaliação institucional e acadêmica: tendências nos Estados Unidos e no Brasil**. In: MEYER Jr, Victor; MURPHY, Patrick. Dinossauros, gazelas e tigres: novas abordagens da administração universitária. Florianópolis: Insular, 2000.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad