

# A relação expansão-avaliação da educação superior no período pós-LDB/1996\*

The interface between expansion-assessment of post-LDB/1996 higher education

**Maria das Graças Medeiros Tavares**<sup>1</sup> - Universidade Federal de Alagoas, UFAL, Brasil

**Stela Maria Meneguel**<sup>2</sup> - Universidade Regional de Blumenau, FURB, Brasil

**Ana Lydia Vasco de Albuquerque Peixoto**<sup>3</sup> - Universidade Estadual de Alagoas, UNEAL, Brasil

**Aryane de Paula Prado**<sup>4</sup> - Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, Brasil

**Claudia Maffini Griboski**<sup>5</sup> - Universidade de Brasília, UnB, Brasil

**Fabiane Robl**<sup>6</sup> - Universidade de São Paulo, USP, Brasil

**Gladys Beatriz Barreyro**<sup>7</sup> - Universidade de São Paulo, USP, Brasil

**Ivanildo Ramos Fernandes**<sup>8</sup> - Universidade Candido Mendes, UCAM, Brasil

**José Carlos Rothen**<sup>9</sup> - Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, Brasil

**José Vieira de Sousa**<sup>10</sup> - Universidade de Brasília, UnB, Brasil

**Letícia Bortolin**<sup>11</sup> - Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, Brasil

**Maria Antonieta Albuquerque de Oliveira**<sup>12</sup> - Universidade Federal de Alagoas, UFAL, Brasil

**Otilia Maria Lúcia Barbosa Seiffert**<sup>13</sup> - Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP, Brasil

**Patricia Lima Dubeux Abensur**<sup>14</sup> - Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP, Brasil

**Raiani Cristina Cavachia**<sup>15</sup> - Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, Brasil

---

1 Professora da UFAL e Visitante da UNIRIO. E-mail: graccatavares@uol.com.br

2 Professora da FURB, atualmente cedida para a Diretoria de Avaliação da Educação Superior – DAES/INEP. Email: stela.meneghel@inep.gov.br

3 Professora da UNEAL e do CESMAC. E-mail: analydiavet@gmail.com

4 Bolsista de Iniciação Científica/UFSCar. E-mail: aryaneufscar@yahoo.com.br

5 Doutoranda em Educação da UnB e Professora da UnB. E-mail: cgriboski4@gmail.com

6 Doutoranda em Educação da USP. E-mail: fabiane.robl@gmail.com

7 Professora da Universidade de São Paulo. Email: gladysb@usp.br

8 Mestrando em Ciências Políticas da UCAM. Diretor de Regulação e Avaliação da Universidade Candido Mendes/RJ. E-mail: ramos.ives@gmail.com

9 Docente do Curso de Pedagogia e do PPGE da UFSCar. E-mail: josecarlos@rothen.pro.br

10 Professor Associado da UnB.

11 Bolsista de Iniciação Científica – UFSCar. E-mail leticia\_bortolin@hotmail.com

12 Professora voluntária do Mestrado Profissionalizante em Educação para a Saúde da Fac. de Medicina da UFAL.

13 Docente do Programa de Mestrado Ensino em Ciências da Saúde da UNIFESP. E-mail: otilliseiffert@gmail.com

14 Técnica em Assuntos Educacionais da UNIFESP. Tutora do curso de Especialização em Gestão em Saúde da UAB. E-mail: patricia.abensur@unifesp.br

15 Estudante de Pedagogia/UFSCar. Bolsista de Iniciação Científica. E-mail: raianicavachia@hotmail.com

\* Agências Financiadoras: FAPERJ 09/2009 – Cientista do Nosso Estado E – 26/102.353/2009; CAPES/INEP – Programa Observatório da Educação (2013-2016) - OBEDUC nº 20346; MCT/CNPq Edital 14/2010 – Universal – Faixa B Processo nº 472562/2010-0. MCT/CNPq/MEC/CAPES – Edital 02/2010 – Ciências Humanas e Sociais Aplicadas Processo 401475/2010-7.

## Resumo

Apresenta o resultado de dois anos de pesquisa de investigadores vinculados à Rede Universitatis/BR com foco nas relações entre os processos de avaliação e expansão da educação superior (ES) no período pós-LDB/1996. Foram analisados os movimentos de expansão e os resultados da avaliação para, no âmbito das vertentes teóricas de avaliação - promoção da qualidade ou controle - compreender as relações estabelecidas entre processo avaliativo, crescimento, qualidade e regulação da ES no Brasil. Privilegiou-se o objetivo, enunciado nas diretrizes de política do setor, da avaliação orientar a expansão da ES, considerando ainda como a mídia repercutiu esse tema no período. A distinção entre o Governo dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) evidenciou que a política de expansão, capitaneada pelo setor privado mercantil, seguiu dinâmica própria, sem interferência dos processos avaliativos, ainda que submetida às regras e instruções normativas dadas pelo Estado. Quanto à política de avaliação, no Governo FHC tem-se uma concepção regulatória e focada no produto e no Governo Lula uma proposta de avaliação como promoção de qualidade com análises qualitativas e globais – consubstanciada no SINAES, que propunha avaliar de forma integrada estudante, curso e instituição. Resultados apontam para regularidade apenas na aplicação dos exames (ENC/ENADE) e pequeno volume de avaliações *in loco*, além de invisibilidade, na mídia, sobre este tipo de processo. Conclui-se que, apesar das distintas propostas/concepções, nos dois governos as ações avaliativas ocorreram conforme as demandas da regulação e desvinculadas da política de expansão.

**Palavras-chave:** Educação superior, Política da educação superior, Avaliação, Expansão.

## Abstract

This article presents the results of a two year research of a group associated to the Universitas/BR network with emphasis on the relationship between the evaluation process and the higher education growth. The analysis explains how the expansion movements and the evaluation results can explain the association between assessment, growth, quality and regulation of Higher Education in Brazil. The focus was mainly on the goal stated in government policies that evaluation should guide the expansion and on how the media reported the evaluation processes. The terms of the former presidents Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) were focused. The obvious expansion, led specially by for-profit institutions, occurred without a logical plan and with no interference of any evaluation mechanism, although it obeyed the norms dictated by the State. In FHC government we had a regulatory conception limited to the products (National Graduation Course Exam) and in Lula's government the focus was in promoting quality with global and qualitative analysis, led by the National Higher Education Evaluation System (SINAES), with the purpose to integrate the assessment of students, courses and institutions. The results show that in both periods there was regularity of the exams, but very little qualitative evaluations, besides the invisibility of this process in the media. Despite the differences between the propositions, the evaluation process took place based on regulation demands that were not linked with the expansion policy.

**Keywords:** Higher education, Higher education policy, Evaluation, Expansion.

## Considerações iniciais

O presente artigo tem como finalidade apresentar e discutir resultados parciais de pesquisa realizada a respeito da política definida para a Educação Superior (ES) brasileira, em relação à expansão e avaliação desse nível educacional, tomando como referência o período entre 1996 e 2010. Do ponto de vista temporal, esse período corresponde aos dois mandatos dos governos Fernando Henrique Cardoso/FHC (1995-1998 e 1999-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010).

A pesquisa foi norteada pela seguinte pergunta: quais foram e como se estabeleceram as relações entre os processos de avaliação e expansão da educação superior no período pós-LDB/1996? Na busca de resposta a esta pergunta, tomou-se como pressuposto a perspectiva de continuidade da política de expansão da educação superior, indicada dentre as metas do Plano Nacional da Educação - PNE/2001.

A fim de responder a esta pergunta, realizou-se uma pesquisa visando conhecer os princípios, assim como os efeitos dos resultados da política de avaliação da educação superior implantada na série histórica em estudo, em particular nos Cursos de Graduação. Nessa linha, procuramos analisar em paralelo os resultados da avaliação dos cursos de graduação e o movimento de expansão da educação superior para, no âmbito das vertentes teóricas de avaliação como promoção da qualidade ou como controle, compreender as relações estabelecidas entre o processo avaliativo e o crescimento, a qualidade e a regulação da educação superior no Brasil a partir de 1996.

Cabe destacar que a análise dos efeitos de resultados foi elaborada de duas formas. De um lado, por meio da capacidade – enunciada nas diretrizes de política do setor – da avaliação orientar a expansão da educação superior. De outro, pela maneira com que a sociedade, aqui compreendida como a repercussão feita pela mídia, lidou com o tema da avaliação e expansão desse nível educacional.

Na segunda metade da década de 1990, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), foram elaboradas políticas públicas para estimular a expansão da oferta de educação superior, principalmente para o setor privado. Paralelamente foram implantadas práticas de avaliação das Instituições de Educação Superior (IES) e de seus cursos. No discurso oficial a avaliação permitiria controlar a qualidade da oferta e ordenar a expansão. Esse contexto teve como marco legislativo a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/1996).

Com o propósito de alcançar o objetivo antes anunciado, estruturalmente o presente texto está organizado em duas partes. A primeira parte discute os cenários da expansão da educação superior brasileira a partir da década de 1970, bem como os sentidos que a avaliação desse nível educacional tem assumido, considerando a polarização conceitual da prática avaliativa – formativa e de controle. Na segunda parte são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, buscando compreendê-los à luz da política educacional definida para o setor, no período analisado.

## Cenários e sentidos assumidos pela avaliação na educação superior brasileira

A partir de meados da década de 1970, mudanças na estrutura social, nos aspectos geopolíticos e econômicos, na organização do trabalho e na estruturação dos Estados nacionais colocaram a Educação Superior no centro dos debates e da formulação de

políticas para o desenvolvimento econômico e social. Desde então, as IES, em meio a um contexto onde ganhava força o neoliberalismo e o “Estado mínimo”, passaram a ser questionadas em sua contribuição para o desenvolvimento social, para o mundo do trabalho e o mercado, assim como em seu modelo de financiamento e produção de conhecimento.

Naquele momento foi colocada em xeque a qualidade das IES, notadamente no que se refere à oferta do ensino de graduação, pois a expansão de matrículas ocorrida desde a década de 1960 permitira a disseminação de escolas com precárias condições de infraestrutura e recursos humanos. Tornava-se visível e necessário, portanto, desenvolver programas e/ou sistemas avaliativos capazes de mensurar a produção e a eficácia dessas instituições, legitimando os recursos (públicos ou privados) a elas direcionados.

Em diversos países este cenário evoluiu, a partir dos anos 1980, para a elaboração de mecanismos de avaliação de resultados das atividades institucionais, tendo os Estados Unidos da América e a Inglaterra centrado suas políticas de avaliação, respectivamente, no sistema de *accountability* e na acreditação paraestatal. No entanto, em outra perspectiva, países como França e Holanda passaram a formular propostas diferenciadas da visão neoliberal (LEITE, 2005). Nesses países a implantação de processos avaliativos passou a cunhar novas relações entre universidade, Estado e sociedade fazendo da avaliação muito mais que um conjunto de regras de supervisão ou condições mínimas de funcionamento, com capacidade de identificar, por meio da análise das atividades acadêmicas, elementos para a superação de deficiências. Desse modo, conferia-se ao processo avaliativo um caráter construtivo e pedagógico, com vistas à construção da qualidade.

Na América Latina, apenas na década de 1990 diversos países começaram a organizar estruturas e mecanismos de avaliação da Educação Superior. Naquele momento, já havia clara distinção entre dois enfoques, paradigmas ou concepções de avaliação<sup>16</sup>:

- i o primeiro, de abordagem predominantemente quantitativa, ocupado em mensurar desempenhos e resultados, a fim de criar hierarquias de “excelência” e supervisão dos modos de funcionamento institucional. Por ter na regulação sua finalidade precípua, sinalizava para a punição e controle de desempenho, centrando-se em instrumentos standardizados;
- ii o segundo, de abordagem predominantemente qualitativa, orientado para a qualificação das instituições e do sistema por meio de mecanismos e processos que promovam a compreensão e o desenvolvimento institucional. Por compreender e atribuir significados às atividades e processos acadêmicos busca identificar formas de superação das fragilidades e potencialização das fortalezas.

Neste contexto, diversos países adotaram esta última concepção, tendo a regulação como um momento que sucede a avaliação formativa, buscando expandir a função do controle para outra, essencialmente educativa, pedagógica, proativa e construtiva.

16 Em meio à vasta bibliografia sobre o tema da avaliação, estabelecendo as diferenças de concepção – tanto de aprendizagem e instituições quanto de sistemas - cabe destacar a contribuição de House (2000), que apresenta diversos autores e modelos de avaliação.

Sob este ângulo, tal função volta-se para o efeito e o sentido social das atividades acadêmicas e institucionais.

Essas concepções que, de forma simplificada, refletem duas diferentes perspectivas avaliativas (uma tradicional, outra emergente) receberam diferentes denominações na literatura. Todavia, apesar da diversidade de abordagens, em geral, a primeira é chamada classificatória ou regulatória; e a segunda formativa ou emancipatória (PERRENOUD, 1999; HADJI, 2001).

No Brasil, apesar de um histórico de debates existente desde a década de 1970, apenas na década de 1990 o tema da avaliação da educação superior adquiriu destaque. Tal fato ocorreu principalmente em virtude de uma nova onda de crescimento/expansão da oferta de cursos e de matrículas promovida pelo setor privado-mercantil, com grande incremento de instituições não-universitárias (faculdades isoladas/integradas e centros universitários no interior do país). Em um cenário de neoliberalismo, a avaliação despontou como mecanismo para tentar assegurar tanto a qualidade do ensino quanto o controle da expressiva expansão que continuou a apresentar elevados índices em todo o país, notadamente no âmbito do setor privado.

No aspecto jurídico, apesar da indicação de ações de supervisão por parte do Estado, apenas com a Nova República, quando houve uma série de debates sobre concepções, propostas metodológicas e usos da avaliação da Educação Superior e com a Constituição Federal de 1988, no art. 209, que trata das condições de funcionamento dos cursos, foi incorporada a autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público<sup>17</sup>. Dessa forma, o Estado manteve-se na dianteira do debate, atento à importância dos efeitos e resultados do processo avaliativo, que passou a se materializar, como política pública.

A partir do Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), as portas do setor educacional foram abertas para os investidores do setor privado-mercantil, tornando-se clara a dupla importância da avaliação para a política de Educação Superior do país, com a percepção de que a função da regulação poderia tornar-se maior que a de promoção da qualidade. De fato, a ênfase regulatória prevaleceu e adquiriu maior destaque, tendo sido ratificada por diversos dispositivos legais – como a LDB nº 9.394/1996<sup>18</sup> e a Lei nº 10.172/2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação/PNE<sup>19</sup> (2001-2010).

Diversos fatores e atores concorreram para que na década de 1990, ainda que sob diferentes óticas, fossem formuladas propostas e políticas de avaliação da educação superior no Brasil em defesa de sua “qualidade”. Nesse cenário, ganharam expressão as políticas definidas e recomendadas por organismos externos e empresas, que passaram a investir no campo da educação, além do próprio Estado e do campo acadêmico.

17 Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. (BRASIL, 1988)

18 Em seu Título IV a LDB 9.394/96 estabelece como incumbência da União promover todos os processos regulatórios e avaliativos das instituições de educação superior e de seus cursos. Para tanto, ela deve assegurar processo nacional de avaliação dessas instituições com a cooperação dos sistemas estaduais responsáveis por este nível de ensino com vistas a garantir a qualidade dos cursos.

19 O PNE 2001-2010 estabeleceu diretrizes, metas e ações para a regulação da educação superior, pública e privada, de forma a assegurar a sua expansão com qualidade. Para tanto, considera necessário um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa, com forte impacto nas IES.

Em estudo sobre os significados de qualidade da educação superior, Bertolin (2007, p.155-156) afirma:

[...] existem diversos, diferentes e legítimos entendimentos para o termo [...] e sempre pode variar no tempo e no espaço. É perfeitamente possível que a qualidade em ES tenha um significado para um grupo e, ao mesmo tempo, tenha outros, bem distintos, para outros grupos. O fato é que o entendimento de qualidade é inexoravelmente subjetivo, porque depende fundamentalmente das concepções de mundo e de educação superior de quem o emite.

Em função desse contexto, a instauração de procedimentos legais para a avaliação da educação superior passou a comportar debates em torno de distintas posições. Do ponto de vista político, ao mesmo tempo em que traduziam o horizonte político, teórico-metodológico e operacional em que eram concebidas e conceituadas, essas posições assumiam importante papel na relação das IES com o Estado em face de suas abrangência e implicações para o cotidiano institucional.

A análise do histórico das iniciativas e das propostas de avaliação elaboradas no âmbito do Ministério da Educação nas últimas três décadas, portanto, refletiu a existência de distintas posições, dentre as quais podemos citar:

- a) de cunho classificatório/regulatório – a proposta do “Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – GERES” (1986); a lei nº 9.131/95 que criou o Exame Nacional de Cursos – ENC (1996), que ficou mais conhecido como “Provão”, e a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação (1997);
- b) de cunho formativo/emancipatório – os debates instaurados com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária/PARU (1983); o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras/PAIUB (1993), em uma iniciativa das Universidades públicas; o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes (2004), constituído por três tipos de avaliação: estudantes, cursos e instituições – esta última combinando avaliação externa e interna. (BARREYRO; ROTHEN, 2008)

No embate entre essas duas concepções, uma das questões centrais refere-se à função desempenhada pela avaliação, com destaque para quatro conceitos básicos: regulação, controle, formação e autoconhecimento. Os dois primeiros termos são identificados, em geral, com a visão de regulação, enquanto os dois últimos vinculam-se à perspectiva da emancipação. Esta identificação não é de todo equivocada, uma vez que coincide com a priorização de cada uma das concepções. Contudo, tanto a concepção de controle pode comportar aspectos formativos, como a visão emancipatória pode abarcar ações relacionadas ao controle.

No embate entre avaliação como emancipação ou controle, um aspecto fundamental é quem define o que é “qualidade”. Na perspectiva do controle, vinculada ao atual contexto econômico, tal definição envolve um complexo e nem sempre visível jogo de forças, pois “todos têm interesse na qualidade da universidade, entre outras razões porque a ciência-tecnologia tornou-se mercadoria-chave, ao lado do trabalho,

da acumulação de capital” (SGUISSARDI, 2006, p. 4). Nessa linha de raciocínio, o problema está em identificar os múltiplos significados por trás do termo “qualidade”, seja em sua perspectiva educacional, ou em seu viés econômico e político.

Por outro lado, a perspectiva emancipatória expressa a compreensão de que a educação superior não se reduz ao atendimento de demandas do mercado, pois tem função mais ampla, à medida que implica a constituição de instituições e de sujeitos críticos. Nesse nível de compreensão, a dimensão polissêmica do que é qualidade resolve-se no debate interno de posições plurais, tanto no âmbito interno das instituições de educação superior quanto da sociedade.

## **Os achados da pesquisa**

Tendo como referência a oposição entre avaliação emancipatória e avaliação regulatória, recuperamos aqui a pergunta que motivou a pesquisa. Como já explicitado, ela foi construída tendo em vista que no período analisado (1996-2010), correspondente à gestão de dois presidentes (FHC e Lula), de um lado havia perspectiva de continuidade da política de expansão da educação superior, indicada dentre as metas do PNE/2001. Mas, por outro, apesar do PNE também apontar para a criação de um sistema nacional de avaliação, não se poderia dizer de uma “continuidade” na política de avaliação, dado que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior/Sinaes, criado em 2004, fundamentou-se em princípios que estabeleciam claramente a diferença conceitual entre avaliação, regulação e supervisão (até aquele momento, plenamente imbricadas nas políticas para o setor).

Diante disso, a pesquisa cujos resultados são apresentados a seguir questionou: quais foram e como se estabeleceram as relações entre os processos de avaliação e expansão da educação superior no período pós-LDB/1996?

A hipótese conformada era a de que, ao longo do tempo, as diretrizes e normativas estabelecidas para o Sinaes foram paulatinamente derrogadas e, com isso, o sistema voltou a funcionar de forma próxima ao que havia anteriormente, ou seja, com supremacia das ações de regulação e supervisão sobre as de avaliação.

Os dados mostraram que as políticas de expansão e avaliação estiveram presentes de forma significativa na agenda governamental em todo o período, embora seguindo ritmos bastante diferenciados e até contraditórios. O conjunto de informações sobre expansão mostra, ao longo da série histórica analisada, momentos de maior e menor ritmo de crescimento, sem nunca haver estagnação, além de (e principalmente) ter sido conduzida via setor privado – que notadamente apresentou resultados e indicadores de qualidade menos expressivos nos cursos analisados. Os cursos das IES públicas, por sua vez, começaram a crescer apenas na gestão Lula da Silva, mesmo assim em ritmo bastante menor que o das instituições privadas, embora tenham apresentado, em geral, resultados que reiteraram sua excelência formativa.

Este simples fato mostra que, além da diferença de ritmo, as políticas de expansão e avaliação se deram em bases que seguiram interesses políticos e ideológicos próprios e diferenciados. Embora, conforme a legislação, a qualidade (resultado da avaliação) deva fornecer subsídios para a expansão, tal como indicado na LDB/1996 e ratificado na Lei 10.861/2004 do Sinaes (os resultados da avaliação constituem referencial básico à regulação – Art. 2º), a relação estabelecida foi de “inconstância”, dado que não se

fez possível verificar – e, portanto, afirmar – que as medidas avaliativas adotadas e identificadas como fonte da regulação do sistema tenham, efetivamente, exercido essa função.

No entanto, e contraditoriamente, os dados mostram forte tentativa de utilização da avaliação como “possibilidade de controle”, tendo sido quase esquecido seu papel de “indutora de qualidade” – principal meta e objetivo dos processos avaliativos instaurados no Sinaes. Apontam para isso o fato de haverem sido praticamente abandonados, dada a falta de valorização no conjunto do sistema, de alguns elementos que motivaram sua criação:

- i importância da autoavaliação nos processos instaurados;
- ii manutenção de um fluxo avaliativo que privilegia análises embasadas nos dados das avaliações *in loco* dos cursos e IES, com resultados independentes em relação à regulação. Corrobora este fato a quantidade de cursos avaliados *in loco* (Conceito de Cursos (CC) para fins de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento): os dados mostram que, após a entrada no sistema, pouquíssimos recebem visita de renovação de reconhecimento e, quando isso ocorre, é por decisão da regulação que pode dispensar a visita em função de resultados satisfatórios (3, 4 e 5) e indicar a avaliação *in loco* devido a resultados insatisfatórios (1 e 2) no Conceito Preliminar de Curso (CPC).

Em suma: a relação entre as políticas de expansão e avaliação é de independência e incomunicabilidade, assumindo caminho oposto àquele previsto no Sinaes, pois a expansão vem sendo realizada segundo diretrizes e agenda próprias, ora atendendo a pressões do mercado, ora implementando programas do Governo. Essa afirmativa é sustentada pela análise tanto das políticas recentes de expansão (educação a distância, interiorização, cursos tecnológicos), quanto pela avaliação, tal como no período anterior ao Sinaes, que segue sendo efetuada conforme as demandas e interesses da regulação (autorização, apoio à geração de indicadores de qualidade com fins regulatórios), sem haver conseguido consolidar-se como política e instrumento de promoção da qualidade.

Os dados mostram, portanto, a avaliação desvinculada da expansão: o vínculo notadamente existente é entre regulação e expansão. É importante lembrar, porém, que ela se apresenta como perspectiva vislumbrada na análise tal como realizada nas condições já explicitadas, com limitações importantes, e que deve ser mais bem aprofundada em investigações empíricas futuras.

É interessante notar, em decorrência da forma de expansão, que, conforme houve o estabelecimento de normas, *a posteriori*, tanto de Diretrizes Curriculares Nacionais quanto de organização de sistema, gerou-se a dificuldade de controlar a informação existente sobre os cursos que, no período em foco, passaram por forte expansão.

A quantidade de cursos em extinção e extintos em alguns dos campos de conhecimento analisados, como Administração e Pedagogia (40,5% e 67,6%, respectivamente), é ilustrativa disso (DAES; INEP, 2012). É importante dizer que este é um problema para o gerenciamento dos dados oficiais até hoje. Ou seja: conforme se definiram as Diretrizes Curriculares Nacionais, os cursos tenderam a sofrer “redução”. Não é possível, porém, afirmar que essa situação decorre apenas do sistema; outros movi-



mentos do capital, como a fusão de instituições, diminuição da demanda imediata e até políticas de outros setores como da Saúde (ex. crescimento expressivo dos cursos de Enfermagem) podem ter contribuído para isso.

Outro dado importante a destacar, ainda como decorrência do modelo de expansão baseado na privatização diz respeito à distribuição geográfica. A região Nordeste destaca-se no percentual de criação de novos cursos, seguida das regiões Sudeste e Sul; as regiões Centro-Oeste e Norte têm menor (embora significativa) expansão.

Chama a atenção, em todos os casos analisados, o descompasso entre o quantitativo da expansão dos cursos e de avaliações realizadas – em especial as que envolvem visita *in loco*, com maior condição de medir qualidade. Em todos os cursos de graduação do país, não apenas os analisados, enquanto cresceu (em alguns casos, exponencialmente) o número de cursos de graduação, a avaliação foi feita apenas em alguns cursos, marcadamente com variações que destacam os anos de realização do Exame Nacional de Curso (ENC) e do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

Nesta perspectiva, os dados mostram que, apesar da crescente normatização do sistema regulatório, a partir de 2004, há uma defasagem significativa entre o total de cursos em funcionamento e os Conceitos de Curso, causando estranhamento em relação aos dados computados. Cabe perguntar: por quê?

Em primeiro lugar, é preciso lembrar que a visita *in loco* - e, por extensão, Conceito de Curso – para as IES dos sistemas estaduais ou municipais, são de responsabilidade dos respectivos Conselhos Estaduais de Educação. Os cursos com avaliação *in loco* pelo Sinaes, portanto, são exclusivamente da rede privada de ensino e das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). As redes estaduais e municipais, em razão da autonomia federativa, podem fazer (e muitas fazem) a opção de participarem da avaliação do Enade, mas tendem a manter seus próprios processos de avaliação externa.

Outro fator que também contribuiu para a diminuição do número de Conceito de Curso é a autonomia de universidades e centros universitários para abertura de cursos. Do ponto de vista da expansão, tal autonomia atua como um elemento facilitador, dado que a IES fica dispensada da avaliação *in loco* para fins de autorização do funcionamento. Mas, no que tange à avaliação com perspectiva de ampliação da qualidade, o benefício de dispensa dessa avaliação, que se torna obrigatória apenas para o ato de reconhecimento, implica ter a avaliação como mero aporte do ato regulatório.

Além disso, cabe considerar que apenas a partir de 2004, com a instituição dos ciclos avaliativos pelo Sinaes a renovação de reconhecimento para os cursos passou a observar periodicidade determinada, já que era previsto em normas anteriores, como o Decreto nº 3.860/2001, que não determinavam o prazo para renovação dos atos regulatórios.

Faria sentido, portanto, que a partir da instalação dos ciclos avaliativos houvesse um aumento de visitas – e, por conseguinte, de Conceito de Curso, mas com a determinação, em 2008, de que apenas os cursos com Conceito Preliminar de Curso - CPC inferior a 3 precisariam obrigatoriamente ser submetidos à avaliação externa, com emissão do Conceito de Curso, esta perspectiva não se concretizou. Assim, a avaliação de renovação de reconhecimento deixou de ocorrer conforme prevê o Art. 46 da LDB 9.394/96 e a lógica do Sinaes, passando a ser orientada conforme demanda indicada

pela regulação, que opta por embasar seu juízo de convicção no denso aparato de microrregulação sacramentado a partir da Portaria Normativa nº 40/2007, reeditada em 2010, ao invés de na LDB, da Lei do Sinaes e do Decreto nº 5.773/2006.

O desequilíbrio entre o número de cursos em funcionamento e o número de reconhecimentos (CC) mostra que o governo não conseguiu garantir a compulsória relação entre curso que ingressa no sistema, via autorização e reconhecimento, e reavaliação para garantir sua permanência. E por não garantir o equilíbrio, o governo derroga o Art. 46 da LDB 9.394/96 ao determinar que “a autorização e o reconhecimento de cursos [...] terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação”.

O fato é que, em uma análise sistêmica da expansão em sua relação com a avaliação, lamentavelmente não temos como nos certificar da natureza dos Conceitos de Curso emitidos, que podem ter ocorrido para efeito de autorização (apenas para faculdades), reconhecimento e renovação de reconhecimento (depois de 2008, apenas para cursos com CPC menor que 3). Dessa forma, não podemos dizer das influências decorrentes de avaliações *in loco* (CC) sobre a expansão de cursos novos, nem inferir em que medida eles podem ter gerado impacto sobre os cursos que já estavam no sistema, tampouco sobre intervenções no setor público ou privado.

Disso resulta que o desempenho do estudante, aferido pelo Enade, esteja sendo o principal instrumento de avaliação da Educação Superior no país – tal como no período anterior ao Sinaes. Isto porque, mesmo admitindo que os Conceitos de Curso sejam importantes para fins de reconhecimento (cursos novos, em sua visita obrigatória) ou sua renovação, é impossível relacionar a expansão com o processo de avaliação *in loco*, dado que a primeira ocorreu independente do segundo. Em suma, em face da utilização do Enade e do CPC pela regulação, há redução do potencial dos resultados qualitativos – e do Sinaes – para o acompanhamento da expansão com qualidade.

Finalizando o debate sobre os dados, cabe considerar como a mídia tem trabalhado com os processos de avaliação, bem como sua tendência de representá-lo. O espaço e o tratamento destinado à divulgação e à análise dos resultados da avaliação da educação são distintos quando consideradas as fontes analisadas nesta pesquisa – *Folha de S. Paulo* e revistas *Veja* e *Época*. No jornal a questão da avaliação é tratada de forma secundária diante de outros assuntos noticiados, mas havendo espaço para a divulgação e repercussão dos resultados. Por sua vez, nas revistas o tema da avaliação como outros relativos à educação tem espaço marginal, mas os resultados da avaliação são utilizados para ilustrar outras reportagens ou como argumentos.

Apesar desta distinção, as concepções acerca do que consiste a avaliação e qual seu papel na expansão e no controle da qualidade dos cursos estão muito próximas. Em linhas gerais, constata-se:

- i Como PAPEL: avaliação tem o papel de controlar o trabalho das instituições e dos professores;
- ii Como CONCEPÇÃO: avaliação é sinônimo de prova. Outros instrumentos de avaliação da educação praticamente são desconsiderados. Em função da pró-

pria mídia, que não se interessa por elas? Em função da forma de divulgação do MEC?

- iii Como INSTRUMENTOS/MECANISMOS DE AVALIAÇÃO: não há necessidade de discutir o conteúdo das provas, pois sempre são bons indicadores de qualidade;
- iv Como PROCESSO: as avaliações são boas em si, atuando como subsídios para políticas meritocráticas – REFORÇA CONTROLE, NÃO QUALIDADE;
- v Como RESULTADO: as avaliações orientam as políticas de financiamento (PROUNI e FIES). Reforça o uso da avaliação como regulação (lógica de resultados) em detrimento da avaliação como indutor de qualidade (visão de processo).

Neste contexto tem-se que o termo “provão”, assim como a realização de provas e exames e, por extensão, a avaliação do desempenho do ESTUDANTE, são sinônimos de avaliação da qualidade – do curso e da IES.

### **Considerações (não) finais**

Diante dos resultados expostos, os pesquisadores apontam algumas constatações sobre a relação entre expansão e os processos de avaliação da Educação Superior, no período entre 1996-2010, recorte temporal definido para o estudo:

- a) há desconexão entre as bases de dados pela forma como vem sendo processadas as informações;
- b) há uma baixa utilização sobre o conjunto dos dados/resultados obtidos tanto em termos de debate sobre o tema quanto de promoção de políticas de qualidade;
- c) faltam estudos da relação entre a avaliação – e os processos de regulação e supervisão (sejam do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/INEP, da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior/CONAES, da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - Seres ou outros) para subsidiar mudanças nos processos utilizados – as medidas regulatórias parecem ter um fim em si, descolado da avaliação;
- d) a forma de divulgação junto à imprensa evidencia uma redução dos processos realizados, bem como de sua função em termos de promoção da qualidade;
- e) há uma resistência dos atores políticos e sociais na compreensão da definição dos processos de avaliação, regulação e supervisão no Sinaes, o que frustra o objetivo de consolidação da política de avaliação da educação superior.

Enfim, embora tenha havido uma alteração na política de avaliação (o Sinaes) que, por princípio, deveria ir além da mera regulação, avançando no propósito de criar um processo de debate e transparência sobre a qualidade, subsidiando um controle compartilhado (própria IES, sociedade e Estado) do processo da expansão, na prática isso não ocorreu.

Os dados analisados apontam que a expansão da educação superior brasileira, capitaneada pelo setor privado mercantil, seguiu lógica e dinâmica próprias, sem significativa interferência dos processos avaliativos, ainda que submetida à ânsia

legiferante do Estado (dado o grande conjunto de regras e instruções normativas). Os dados mostraram, portanto, a avaliação desvinculada da expansão: o vínculo, se existe, é entre regulação e expansão.

A avaliação, por sua vez, ainda busca consolidar-se em meio a este contexto, sendo “puxada” pelas demandas da regulação e limitada em sua tarefa de promover a qualidade no âmbito das IES. Tal situação se mostra não apenas pelo pequeno quantitativo de Conceitos de Cursos e dificuldade de trabalhar os resultados das avaliações de cursos e institucional no âmbito do “ciclo avaliativo”, mas também pela invisibilidade, na mídia e sociedade, dos demais processos, em especial a avaliação institucional.

Entretanto, a partir da implantação do Sinaes há um visível movimento em torno da avaliação, podendo sinalizar o reconhecimento deste processo ou até a necessidade de participação devido às exigências da regulação do sistema de educação superior, no que se referem à vinculação da avaliação aos programas de financiamento estudantil (PROUNI, FIES) e à autorização para a abertura de novos cursos e manutenção de vagas autorizadas.

Em que pese os cursos das instituições privadas serem mais representativos da expansão e do próprio sistema, a ênfase na avaliação nesse setor pode ser indicativa de uma política “diferenciada” para sistema público e privado. E, também, mais um elemento a corroborar a tese de que, apesar dos objetivos do Sinaes, na prática ele funciona com base no Enade, assim como antes, no período ENC/FHC.

O Enade está realizando o papel regulador estatal do ENC, ao continuar a “nivelar” a concorrência das IES privadas por meio do desempenho dos estudantes. Sob esse ângulo, continuamos a fortalecer a premissa, anterior ao Sinaes, de que as “exigências do mercado consumidor garantiriam a qualidade da educação e que os resultados do Provão teriam o papel principal de nortear as escolhas educacionais” (ROTHEN; BARREYRO, 2010, p. 168).

A criação dos indicadores parece ter “resolvido” a questão do controle regulatório sobre o tamanho do sistema, enquanto fez fracassar o de promoção da qualidade. Isto porque em todos os cursos analisados o Enade, assim como os demais indicadores, mostra que os resultados positivos prevalecem nas públicas, mas não há equivalência com a expansão destas no sistema.

Confirma-se, portanto, a hipótese de Barreyro (2008) de que tal como ocorria com o ENC, esses índices fomentaram a geração de um *ranking*, com consequências para o processo de regulação de cursos e instituições. Dessa forma, seus resultados passaram a desempenhar papel preponderante na regulação da educação superior brasileira.

É exatamente o que se observa atualmente: diminuição da importância dos processos de Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG), cujos relatórios exigem análise/reflexão de coordenadores do curso e da IES quanto à contratação do corpo docente, das condições de infraestrutura e biblioteca e da estrutura curricular adotada, e aumento da valorização dos resultados do Enade.

Esse fato pode ser constatado com a edição, recente, de medidas regulatórias tomadas em janeiro de 2013 a partir dos resultados do CPC e ICG divulgados em dezembro de 2012. Embora saia do período de análise desta pesquisa, é importante destacar que essa tendência se acentua dado que a Portaria da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) determina a assinatura de Protocolo

de Compromisso (PC) entre a IES e o MEC sem ocorrência da visita *in loco*. Essa perspectiva considera o PC como uma ação regulatória e não de supervisão, pois altera o fluxo da reavaliação pautada em um resultado insatisfatório de um processo de avaliação *in loco*, que subsidia os termos a serem pactuados no PC embasado em resultado insatisfatório no indicador de qualidade (CPC), com reduzidas possibilidades de pactuação no PC, já que o indicador contempla, de forma parcial, as dimensões do Sinaes.

Por último, acrescenta-se que a perspectiva de criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) no MEC – um instituto que se propõe a ser de avaliação e supervisão, mas que prioriza a política de regulação e concebe a avaliação *in loco* “contida na regulação” indica um caminho contrário à proposição do Sinaes. A partir desta ênfase no aspecto de regulação poder-se-ia argumentar sobre a necessidade de um Instituto voltado especificamente à avaliação da Educação Superior, aprimorando os processos e cuidando para que a realização de seus fluxos gerassem consequências de forma independente dos da regulação – como prevê o Sinaes.

## Referências

- BARREYRO, Gladys Beatriz. De exames, rankings e mídia. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n.3, p. 863-868, 2008.
- BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação**, Campinas, v. 13, p. 131-152, 2008.
- BERTOLIN, Julio Cesar Godoy. **Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização – período 1994-2003**. 2007. 281p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/10339/000593863.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02/07/2013
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 5 out,1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 15/02/2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 40**, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010.
- BRASIL. **Decreto nº 5773**, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. In: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)
- BRASIL. **Lei nº 4024**, de 24 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10/06/2013
- DAES; INEP, 2012. [http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior\\_2012/](http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior_2012/)
- HADJI, Charles. **Avaliação desmistificada**. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- HOUSE, Ernest. **Evaluación, ética y poder**. Madrid: Morata, 2000.
- LEITE, Denise. **Reformas universitárias: avaliação institucional participativa**. Petrópolis: Vozes, 2005.

PERRENOUD, Phillipe. **Avaliação**: da excelência à regulação das aprendizagens - entre duas lógicas. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Expansão da educação superior no Brasil e avaliação institucional: um estudo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) na Revista Avaliação. **Série-Estudos** (UCDB), Campo Grande, v. 30, p. 70-77, 2010.

SGUISSARDI, Valdemar. Que lugar ocupa a qualidade nas recentes políticas de educação superior? In: **Anais XIII ENDIPE**: Políticas educacionais, tecnologia e formação do educador: repercussão sobre a didática e as práticas de ensino. Recife: Bagaço, 2006. v. 2, p. 311-336.