



observatório universitário

Documento de Trabalho n° 124/2019

Série Divulgação

A avaliação da educação superior como mecanismo de regulação pós-burocrática do Estado brasileiro*

Jane Cristina da Silva Pinto¹
jane Cristina@brturbo.com.br
Universidade de Brasília - UnB

Maio de 2019

*Artigo apresentado no XXVII Seminário Nacional da Rede UNIVERSITAS/Br: “Tendências na educação superior brasileira em um contexto de crise: resistências e lutas”, realizado na Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, 22 a 24 de junho de 2018.

¹ Doutoranda em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB) e Licenciada e Bacharel em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Trabalha na Secretaria Executiva do Ministério da Educação; atua profissionalmente no Gabinete da Secretaria-Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7041993273649549>

O Observatório Universitário alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior e sua relação com a regulação governamental.

A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar trabalhos publicados por membros do observatório e de pesquisadores externos, sempre que publicados em coautoria com membros do Observatório Universitário, além de pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Coordenação do Observatório Universitário

Edson Nunes

Equipe Técnica do Observatório Universitário

Ana Flávia Melo Barbosa
Antônio José da Silva Neto
Claudia Regina da Silva Moura
David Moraes
Ivanildo Ramos Fernandes
Patrícia Dias
Paulo Gomes Alcântara
Pedro Paulo Silva do Nascimento
Regina de Fátima Pereira da Silva
Robson Rocha de Azevedo
Sônia Pereira Koehler

Rua da Assembleia, 10/4208

—

Centro

20011-901

—

Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br
<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

I – Introdução

Este artigo se propõe a analisar de que forma a avaliação da educação superior no Brasil se constitui em um mecanismo de regulação pós-burocrática, tendo por eixo as noções de Estado avaliador e quase mercado. As alterações sofridas pela avaliação da educação superior desde a década de 90 não foram lineares e nem produto apenas da ação estatal, mas resultado do embate de forças políticas representadas pelos anseios de grupos diversos que defendiam, de um lado, uma avaliação emancipatória e voltada para a efetividade social e, por outro lado, os interesses econômicos que entendem a educação superior como espaço de atuação privada, voltada para o mercado educacional.

II - O novo papel do Estado no contexto da regulação pós-burocrática

A avaliação educacional sistemática constituiu um dos mecanismos mais utilizados, no início dos anos 2000, para reestruturar o papel do Estado em matéria de política educacional (Yannoulas, Oliveira, 2013). Neste mesmo sentido, Afonso (2005) afirma que, a partir da década de 80, o interesse demonstrado pela avaliação, sobretudo pelos governos neoconservadores e neoliberais, passou a ser traduzido pela expressão “Estado-avaliador” que, em última instância, significa a adoção pelos Estados Nacionais da competição e da lógica do mercado, ou seja, a adoção do modelo da gestão privada no domínio público, com ênfase no controle de resultados e produtos. Trata-se, em síntese, da incorporação e da implementação da racionalidade empresarial na gestão pública, que se traduzem em reformas e redefinição do papel do Estado, por meio da implementação do modelo gerencial de Estado denominado Nova Gestão Pública (NGP).

Yannoulas e Oliveira (2013) destacam a distinção conceitual dos modelos que surgem com a crise do Estado provedor: 1) o Estado avaliador associado ao neoconservadorismo - que propõe uma intervenção mais forte sobre o controle da oferta de serviços educacionais; e, 2) o quase-mercado associado ao neoliberalismo – que propõe a regulação dos serviços pelo mercado, com menos intervenção do Estado. Esses modelos dizem respeito à mudança do papel do Estado no que se refere tanto ao atendimento das demandas da sociedade civil quanto ao reconhecimento do direito à educação.

Sob a justificativa de realizar ajuste fiscal para solucionar a crise do Estado, os governos diminuíram as despesas públicas não só pela adoção da cultura gerencialista no setor público, mas também pela indução da criação de mecanismos de controle e responsabilização mais sofisticados, por meio de diversos tipos de avaliações. Yannoulas e Oliveira (2013) chamam a atenção para o fato de que, na educação superior, o poder outorgado às avaliações é grande, principalmente, em virtude do atrelamento dos resultados aos processos de credenciamento de instituições e reconhecimento de cursos, assim como à outorga de recursos financeiros para a pesquisa, publicação, dentre outros.

Afonso (2018) afirma que a Nova Gestão Pública pode ser considerada como um dos pilares estruturantes da agenda global para a educação, ainda que materializada de forma específica em cada contexto nacional. Este autor considera que os princípios da NGP, alguns deles seguidos nas reformas, se concretizaram na redefinição do papel do próprio Estado e nas alterações dos procedimentos da administração pública e induzindo mudanças nos modos de regulação social em contexto de internacionalização capitalista. No campo educacional, a ênfase recaiu sobre os resultados/produtos dos sistemas de ensino, em detrimento dos processos pedagógicos - que passaram a ser entendidos como indutores da eficácia e da eficiência do Estado e da administração pública. Esses resultados/produtos passam a ser compreendidos, de acordo com o autor, no âmbito da nova forma de regulação *pele conhecimento* ou regulação *pós-burocrática*.

III - A avaliação da Educação Superior no Brasil como mecanismo de regulação pós-burocrática

Parte-se do pressuposto de que a avaliação da educação superior, em especial a partir da segunda metade dos anos 90, tem se constituído como um mecanismo de controle por parte do poder público. Neste processo, articula-se, por um lado, a retirada de parte da responsabilidade do Estado em relação à oferta desse nível de ensino concomitante ao aumento do controle sobre as instituições e cursos e, por outro lado, com a implementação da lógica do mercado na educação estimulando a sua expansão privada e a diversificação institucional.

No bojo da redemocratização do país, a discussão no âmbito da avaliação da educação superior era baseada na construção de uma avaliação de concepção emancipadora e participativa. A avaliação era entendida como ato político e voluntário da IES, como parte do aperfeiçoamento do seu projeto acadêmico e social, buscando a

melhoria da qualidade e a pertinência das realizações da universidade, tendo como principal finalidade a busca da efetividade científica e social das instituições. Estes eram os princípios que nortearam o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que teve a adesão de mais de 150 instituições públicas e privadas, e que foi descontinuado, a partir de 1996.

No contexto do Governo Fernando Henrique Cardoso e da reforma do aparelho do Estado, foram progressivamente implementados novos mecanismos de avaliação da educação superior: Exame Nacional de Cursos (ENC) – o Provão, realizado por alunos concluintes de cursos de graduação – orientado pela modalidade de avaliação em larga escala; a Análise das Condições de Ensino e a Avaliação das Condições de Oferta. Desses mecanismos, o mais conhecido foi o ENC que teve ampla divulgação de seus resultados na mídia e funcionava como instrumento de classificação das instituições de educação superior e estimulava a competitividade entre elas.

Essas ações deixaram clara a mudança de perspectiva na concepção e práticas de avaliação propostas para a educação superior, no momento em que, do ponto de vista, da gestão do Estado, grandes alterações estão ocorrendo com a adoção do modelo gerencialista na administração pública, nos moldes da NGP. Há, sem dúvida, duas orientações de naturezas distintas e ênfases diferentes em disputa, no entanto, com um entendimento comum: a centralidade da avaliação e o importante papel que o Estado desempenha neste processo.

Em 2003, no contexto do Governo Lula, este tema volta à tona e é constituída Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), com a finalidade de recomendar, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados. Em suma, o trabalho da CEA trouxe muitas aproximações teóricas e metodológicas em relação à proposta do PAIUB. No entanto, a proposta da CEA sofreu alterações durante a discussão da lei que instituiu o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior que comprometeu, em parte, a sua concepção original. Ainda assim, a comunidade acadêmica conseguiu nos embates do processo legislativo garantir que os princípios éticos da proposta inicial fossem parcialmente preservados.

O SINAES, criado pela Lei nº 10.861, de 14 de fevereiro de 2004, ampliou a concepção de avaliação da educação superior e articulou duas dimensões: 1) a avaliação de natureza formativa com foco na qualidade; e, 2) a regulação em suas funções

concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento e outros atos necessários para o funcionamento de cursos e de instituições de ensino, com base dos resultados obtidos nos processos avaliativos.

Comparativamente, do ponto de vista da sua concepção teórica, o modelo de avaliação da educação superior implantado a partir de 1995 e o modelo do SINAES são diametralmente opostos: de uma avaliação de controle para uma baseada em princípios pedagógicos e participativos, tendo como ponto de partida a autoavaliação institucional e o conhecimento da IES em sua globalidade. No entanto, após anos da sua implementação, é possível verificar que entre a concepção do SINAES e a sua efetiva aplicação houve distanciamentos em virtude do estabelecimento de normas, legislação e indicadores posteriores, baseados em outra concepção de avaliação, voltada para o para ajustar esse nível de ensino à lógica do capital, pautada no produtivismo e na qualidade voltadas aos interesses do mercado e ao empresariamento da educação (MAUES, 2007).

O modelo da regulação pós-burocrática se apresenta, no caso brasileiro, no eixo do Estado avaliador ao enfatizar os resultados, a adoção da lógica capitalista racional própria do setor produtivo, o desempenho, a eficácia e a produtividade e, ainda, privilegiar a meritocracia, em detrimento da defesa do direito social à educação. Também é possível identificar o eixo do quase-mercado na realidade brasileira, em virtude da competitividade e concorrência instaladas no cenário das instituições de educação superior públicas e privadas.

IV - Referências Bibliográficas

AFONSO, Almerindo J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2005.

AFONSO, Almerindo J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 139-164, dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000400007&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 19 de nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. 2004b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm Acesso em 24 de nov. 2018.

MAUÉS, Olgaíses. A Política de avaliação da educação superior e os desafios da implementação do SINAES. **ANPED**, 2007. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/30/GT11-2988--Int.pdf> Acesso em: 02 de nov. 2018.

YANNOULAS, Silvia; OLIVEIRA, Talita. Avatares de Prometeu: duas décadas de avaliação e regulação das políticas educacionais. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 19, n. 38, p. 71-88,

jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193526311006>> Acesso em: 11 de nov. 2018.