



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior

***O USO DOS RESULTADOS DO EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS
ESTUDANTES NOS CURSOS DE FÍSICA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA E DA
UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA (2005)***

Carla de Borja Reis

**Brasília – DF
Março – 2009**

Carla de Borja Reis

***O USO DOS RESULTADOS DO EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS
ESTUDANTES NOS CURSOS DE FÍSICA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA E DA
UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA (2005)***

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação sob a orientação do Professor Dr. José Vieira de Sousa

**Brasília – DF
Março – 2009**

Carla de Borja Reis

O uso dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes nos Cursos de Física da Universidade de Brasília e da Universidade Católica de Brasília (2005).

Dissertação defendida sob a avaliação da Comissão Examinadora constituída por:

Professor Dr. José Vieira de Sousa
(Presidente – Universidade de Brasília/UnB)

Professora. Dra. Marília Fonseca
(Examinador – Universidade de Brasília/UnB)

Professora Dra. Maria Estela Dal Pai Franco
(Examinadora – Universidade Federal do Rio Grande do Sul/ UFRGS)

Professora Dra. Eliane dos Santos Cavalleiro
(Examinadora / Suplente – Universidade de Brasília)

Aos meus queridos pais, Renato e Lêda que, mesmo ausentes, continuam comigo em cada conquista deste percurso, por terem sido os meus primeiros educadores.

Ao meu companheiro de vida Marcelo, pela compreensão e ajuda incondicional em todas as etapas desta caminhada.

Aos amados filhos Leandro e Maíra, pelo estímulo que me dão na busca de novos horizontes.

À minha querida irmã Beth, que acompanhou e incentivou o meu esforço.

AGRADECIMENTOS

Ao professor José Vieira de Sousa que, com seriedade e dedicação me ensinou além do que eu esperava aprender.

Aos colaboradores das entrevistas, na figura dos gestores institucionais, coordenadores dos cursos e professores pela receptividade e informações que subsidiaram a pesquisa.

À Lívia Veleda pela parceria durante todo o mestrado.

À amiga Malena Monteiro pelo apoio nos momentos decisivos.

Ao Alexandre The Gomes pela importante contribuição na etapa final do trabalho.

À querida Luíza Leal pelo interesse e colaboração.

À Lígia pelas horas de desabafo e torcida.

Aos sogros Bento e Irene pelo apoio nos momentos de estudo.

À Universidade de Brasília pela oportunidade de um ensino gratuito de excelência.

A todos que, de alguma maneira, contribuíram para a realização desta pesquisa.

O processo de avaliação pode ser um instrumento importante de elevação da qualidade do trabalho acadêmico e conduzir à construção de uma universidade produtora e crítica, assim como pode tornar muito mais eficaz e eficiente uma universidade voltada para a reprodução da ordem estabelecida, na ótica do capital. Essa distinção reclama uma profunda reflexão a respeito do conceito de qualidade da universidade. (SGUISSARDI, 1997).

RESUMO

A presente dissertação trata de um dos temas centrais da educação superior brasileira: a avaliação institucional. O estudo tomou como referência a instituição, em 2004, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, aprofundando a pesquisa em um dos seus instrumentos de avaliação, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE. Com a finalidade de investigar o uso dos resultados do Enade nos cursos de Física da Universidade de Brasília e da Universidade Católica de Brasília, realizou-se pesquisa com abordagem qualitativa, centrada nos seguintes objetivos específicos: a análise das possíveis mudanças ocorridas na gestão dos cursos de Física das universidades pesquisadas, em decorrência dos resultados obtidos no Enade; o exame da contribuição do Enade para a melhoria da qualidade dos cursos; e a identificação do tensionamento que os conceitos avaliativos do Enade trazem para a rotina das instituições. Para a construção dos dados, foi utilizada análise documental e entrevistas semi-estruturadas, as quais foram tratadas na perspectiva de análise de conteúdo, aplicando a proposta de triangulação das fontes. A análise realizada revelou que os resultados do Enade têm maior interferência na rotina da instituição privada, influenciando diretamente na organização didático-pedagógica, na composição docente e na conformação da estrutura física. O mesmo não ocorre com a instituição pública, que está sujeita, em menor grau, à influência do sistema de avaliação na sua totalidade, não recebendo interferência direta do Enade. Apesar do reconhecimento da eficácia da avaliação institucional como instrumento para a melhoria da educação superior e da credibilidade do Sinaes, a participação da comunidade acadêmica nos procedimentos avaliativos ainda é muito pequena, dificultando a criação da cultura de avaliação e a consolidação do processo formativo. Percebe-se também, que o Enade, de fato, presta uma grande contribuição para a melhoria da qualidade educacional, embora traga um tensionamento para o âmbito das instituições privadas, na medida em que disponibiliza informações que favorecem a classificação das instituições segundo um processo de ranqueamento.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação Institucional; Sinaes; Enade; Universidade de Brasília; Universidade Católica de Brasília.

ABSTRACT

This present dissertation deals with one of the central themes of Brazilian higher education: the institutional evaluation. The study took as a reference institution, in 2004, the National System of Evaluation of Higher Education - SINAES, going deep the research in one of its instruments of assessment, the National Review of Performance of Students - ENADE. With the purpose to investigate the use of the results of ENADE the courses of Physics, University of Brasilia and Catholic University of Brasilia, was carried out research with qualitative approach, focusing on the following specific objectives: the analysis of possible occurred changes in management courses Physics of the universities surveyed, because the results obtained in ENADE; the examination of the contribution of Enade improve the quality of the courses, and the identification of the tension that the concepts of evaluation ENADE bring to the routine of the institutions. For the construction of the data, it was used document analysis and halfstructured interviews, which had been treated in the perspective of content analysis, applying the proposal triangulation of the sources. The carried through analysis revealed that the results of ENADE have greater interference in the routine in the private institution, directly influencing the teaching-educational organization, the teaching composition and the conformation of the physical structure. The same does not occur with the public institution that is subjects, in lesser degree, to the influence of the evaluation system as a whole, not receiving direct interference from the ENADE. Although the recognition of the effectiveness of the institutional evaluation as a tool for improving education and the credibility of the SINAI, the participation of the academic community in the evaluation procedures is still very small, making in difficult the creation of the evaluation culture and consolidation of the training process. It is also perceived, that the ENADE, in fact, provides a major contribution for the improvement of the educational quality, even so brings a tension for the scope of the private institutions, in the measure it supplies information that favor the classification of the institutions according to a process of "ranking".

KEYWORDS: Institutional Evaluation; Sinai; Enade, University of Brasilia, Catholic University of Brasilia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1	Caracterização dos sujeitos entrevistados	110
----------	---	-----

TABELAS

Tabela 1	Crescimento do número de matrículas nos cursos de graduação presenciais, nas IES públicas e privadas, no Distrito Federal (1991 - 2006)	54
Tabela 2	Número de instituições de educação superior, por categoria administrativa, no Distrito Federal (1991-2006)	55
Tabela 3	Relação vaga/candidato/ingressante dos cursos de graduação presenciais nas IES privadas do Distrito Federal (1991-2006)	56
Tabela 4	Relação vaga/candidato/ingressante dos cursos de graduação presenciais nas IES públicas do Distrito Federal (1991-2006)	56
Tabela 5	Número de estudantes que participaram do Enade – Brasil (2004 – 2007)	96

LISTA DE SIGLAS

ABRUEM – Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais
ABE – Associação Brasileira de Educadores
ACE – Avaliação das Condições de Ensino
AEUDF – Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal
ANDIFES – Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCEH – Centro de Ciências da Educação e Humanidades
CCT – Centro de Ciência e Tecnologia
CCV – Centro de Ciências da Vida
CCV/EAD – Centro Católica Virtual / Educação a distância
CEA – Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
CEUB – Centro de Ensino Unificado de Brasília
CEPE – Conselho de Ensino e Pesquisa
CFE – Conselho Federal de Educação
CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPA – Comissão Própria de Avaliação
ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC – Exame Nacional de Cursos
FICB – Faculdades Integradas da Católica de Brasília
FCCH – Faculdade Católica de Ciências Humanas
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUB – Fundação Universidade de Brasília
GERES – Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior
HUCB – Hospital da Universidade Católica de Brasília
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDD – Indicador de Diferença entre o Desempenho Observado e o Esperado
IES – Instituições de Educação Superior
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
ONG – Organização Não Governamental
PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PAS – Programa de Avaliação Seriada
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio
PNE – Plano Nacional de Educação
PRA – Pró-Reitoria de Administração
PRG – Pró-Reitoria de Graduação
PROEx – Pró-Reitoria de Extensão
ProUni – Programa Universidade para Todos
PRPGP – Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
REUNI – Programa de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais
SENAC – Serviço Nacional do Comércio
SENAI – Serviço Nacional da Indústria
SESu – Secretaria de Educação Superior
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UADE – Unidade de Apoio Didático-Pedagógico da Pró-Reitoria de Graduação
UBEC – União Brasileira de Educação e Cultura
UCB – Universidade Católica de Brasília
UnB – Universidade de Brasília
UNE – União Nacional dos Estudantes
UniCEUB – Centro Universitário de Brasília
UniDF – Centro Universitário do Distrito Federal
USAID – United States Agency for International Development
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
-------------------------	----

CAPÍTULO 1

A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

1.1 – Educação superior no Brasil: concepção, evolução e estrutura.....	21
1.2 – Cenários da educação superior brasileira: foco na relação público-privado.....	37
1.3 – Educação superior no Distrito Federal: instalação e consolidação do campo.....	51

CAPÍTULO 2

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: A IDÉIA E A HISTÓRIA

2.1 – Avaliação Institucional: concepções e objetivos.....	59
2.2 – A questão da qualidade como premissa da avaliação institucional	68
2.3 – Antecedentes da avaliação da educação superior no Brasil.....	73
2.4 – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES: princípios e instrumentos.....	82
2.4.1 – O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE.....	89

CAPÍTULO 3

CAMINHOS METODOLÓGICOS

3.1 – Abordagem e delineamento da pesquisa.....	98
3.2 – Objetivos.....	99
3.3 – Instituições pesquisadas	100
3.4 – Cursos selecionados	106
3.5 – Sujeitos da pesquisa	108
3.6 – Procedimentos e instrumentos de pesquisa.....	110
3.7 – Perspectivas de análise e interpretação dos dados	112

CAPÍTULO 4**A INFLUÊNCIA DO ENADE NA CONSTRUÇÃO DA ATUAL ESTRUTURA
INSTUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA**

4.1 – Os resultados do Enade como indutores para a melhoria da qualidade dos cursos de
graduação.....114

4.2 –Influências do Enade na gestão dos cursos de Física das universidades pesquisadas...129

4.3 – Desdobramentos resultantes da competição e do tensionamento nas instituições para
apresentar melhores conceitos avaliativos no Enade.....138

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....149

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....154

ANEXOS

Anexo I165

Anexo II167

APÊNDICES

Apêndice A.....169

Apêndice B.....170

Apêndice C.....171

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, desenvolvida no Programa de Mestrado em Educação da Universidade de Brasília – UnB, vincula-se à área de concentração de Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE) e ao eixo de interesse de Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior. O estudo teve como objeto de investigação o uso dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade, pelos cursos de Física das duas universidades localizadas no Distrito Federal: a Universidade de Brasília e a Universidade Católica de Brasília, uma de natureza privada e outra pública.

O tema do presente estudo está situado no campo das políticas públicas de avaliação da educação superior, aqui entendida como uma atividade estruturada que visa à análise da qualidade educacional, na perspectiva da sua responsabilidade com o aspecto social, de modo a provocar o retorno à sociedade dos investimentos alocados para a educação superior e propiciar o redimensionamento das ações no âmbito interno das instituições.

A escolha desse tema deve-se à percepção da relevância que a avaliação institucional apresenta para a educação superior brasileira, considerando o valor estratégico desta para o desenvolvimento da sociedade. Não por acaso, dentre as políticas públicas de Estado, é cada vez maior o reconhecimento da importância das políticas de educação superior, pelo instrumental que produz para a formação acadêmica ou profissional do indivíduo e por sua contribuição para o crescimento econômico e social do país.

Do ponto de vista histórico, até a década de 1960, o contexto educacional brasileiro era caracterizado pelo reduzido número de vagas e composto, na sua maioria, por universidades públicas federais e estaduais. A partir dos anos 1970, porém, essa estrutura passou por um ciclo de profundas mudanças e a expansão da educação superior ocorreu preferencialmente pela via privada, sendo que os anos 1990 se constituíram no período de maior crescimento no que diz respeito à oferta de vagas. Esta conjuntura se deveu, entre outros fatores, à transferência da responsabilidade do Estado com a educação superior para o setor privado, sem que houvesse uma regulação mais objetiva e efetiva para o setor.

A abertura indiscriminada do sistema educacional de nível superior às instituições privadas possibilitou o credenciamento de unidades isoladas sem que essas apresentassem as condições necessárias para o funcionamento. E ainda, a opção por essa forma de expansão

levou os governos a não fazerem investimentos suficientes para a manutenção e expansão da rede pública que, sofreu um processo de sucateamento nas últimas décadas.

Embora o aumento do número de instituições privadas tenha ampliado o acesso, a maioria da população, que busca esse nível de formação, continua sem condições de ingressar na educação superior em razão do insuficiente número de vagas, que torna os vestibulares altamente seletivos nas instituições públicas e, também, em função da impossibilidade de pagamento das mensalidades dos cursos disponibilizados pela rede privada.

A expansão desordenada acarretou uma enorme diferenciação institucional, dificultando a instalação de mecanismos de controle da qualidade. Portanto, pode-se inferir que essa forma de expansão não atendeu a dois conhecidos problemas da educação superior brasileira, que perduram até hoje: restrição do acesso e baixa qualidade de grande parte dos cursos ofertados. A baixa qualidade pode ser resultante da falta de uma regulação mais precisa para o setor no que se refere aos critérios de qualidade, tanto para as instituições privadas como públicas, considerando o interesse social inerente à educação, particularmente no nível em questão.

A gravidade de um crescimento sem parâmetros precisos, como ocorreu nas últimas décadas, está no fato de ser a educação superior um setor estratégico para o país, constituindo-se numa ferramenta fundamental para qualquer projeto que vise ao desenvolvimento da sociedade, independente da orientação ideológica dos governos que se sucedem no poder. Isso porque seu papel não é somente formar profissionais de nível superior para o mercado de trabalho, mas também investir na formação de sujeitos capazes de promover o desenvolvimento científico e social da sociedade.

Nesse sentido, pode-se dizer que a educação superior deve estar sempre além do seu tempo histórico, projetando-se no futuro para que as certezas do presente possam ser repensadas e novos conhecimentos possam ser agregados por meio da pesquisa. O Brasil, país de grandes e reconhecidas contradições econômicas e sociais, apresenta alto grau de desenvolvimento científico e tecnológico em algumas áreas e, ao mesmo tempo, uma deficiência histórica em seu sistema educacional.

Quando pensamos em uma referência de excelência de educação superior, com frequência, o associamos à universidade pública. Afinal, segundo Malnic (2006), 94,7% da produção científica do país, na forma de trabalhos publicados vêm de universidades públicas, bem como 89,2% dos doutores formados no país. Mas, por outro lado, não se pode cair na armadilha de atribuir méritos somente à universidade pública, numa visão mitificada, pois estaríamos nos conformando com uma ótica excludente e, portanto, elitizada, desconsiderando

que existem instituições consagradas no setor privado e que este segmento abriga a maioria dos estudantes da educação superior.

A qualidade deve ser perseguida por instituições públicas e privadas, cabendo ao poder público o fomento à ampliação do número de vagas e a adequação das instituições, já em funcionamento, à perspectiva da qualidade, respeitando a identidade institucional, por ser a diversificação e a diferenciação institucionais características intrínsecas a estrutura educacional brasileira. Como veremos mais adiante, é nesse contexto que se configura a avaliação institucional, um instrumento para contribuir nesse processo, capaz de indicar novos caminhos.

A estrutura da educação superior brasileira exige uma observação cuidadosa. É cada vez mais heterogênea, ao contrário do formato unificado introduzido pela Lei 5.540/68 (Lei da Reforma Universitária), que preconizava a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. A incapacidade de o Estado absorver a demanda por educação superior, principalmente dentro da concepção unificada, resultou na flexibilização do sistema e, conseqüentemente, na diferenciação institucional. De forma mais específica a consolidação legal dessa diferenciação na organização acadêmica se deu com o decreto 2.306/97, que estabeleceu a obrigatoriedade apenas para as universidades públicas de associar ensino, pesquisa e extensão, podendo as instituições privadas ocuparem-se basicamente do ensino. Com essa dualidade institucional, coube às instituições públicas uma educação de maior custo e às instituições privadas uma enorme diversificação das fontes de financiamento, que vão desde o subsídio estatal ao investimento produtivo das mantenedoras.

O reconhecimento da importância do setor privado reside, primeiramente, nos limites orçamentários do Estado, escassos para resolver o problema do acesso, principalmente se considerarmos a tendência mundial à massificação da educação superior, em função da procura cada vez maior por esse tipo de ensino. Afinal, a educação superior representa não só o ingresso no mundo do trabalho pela via da profissionalização, mas também a universalização dos conhecimentos. Na medida em que cresce o interesse da sociedade pelo conhecimento e pela especialização profissional, aumenta, também, a procura pela formação em nível superior e, por conseguinte, cresce a expectativa da sociedade em relação ao ensino de qualidade.

Devemos considerar que convivemos hoje com o mito do conhecimento e da especialização profissional, afinal, nem sempre o ensino disponibilizado alcança o significado real de conhecimento ou de profissionalização. Nesse contexto, parte considerável das instituições de educação superior (IES) limita-se a fornecer certificados de conclusão,

desconsiderando o fato de ser a educação um vetor necessário para o desenvolvimento social, cultural e econômico de um país.

Investimentos na contratação de um corpo docente qualificado e pessoal de apoio técnico especializado, em bibliotecas, salas de aula, laboratórios e oficinas especializadas são quesitos fundamentais para o bom desempenho de uma instituição. Mas, acima de tudo, é preciso que haja compromisso com o processo de aprendizado, com a educação.

O que se verifica hoje, no entanto, é que grande parte das instituições não possui as condições necessárias para responder a uma estrutura satisfatória, tanto no segmento público como, especialmente, no segmento privado. O foco principal das instituições é a expansão do número de vagas, ficando a qualidade da educação em segundo plano. Na avaliação de Schwartzman (2006, p. 32), “[...] no resto do mundo, o tema que mais preocupa os governos e as lideranças universitárias não é mais a inclusão igualitária, mas o da diferenciação da qualidade”. Segundo o autor, existe a consciência crescente de que não adianta expandir as vagas na educação superior indefinidamente, sem que isso se traduza em benefícios sociais efetivos.

Nessa perspectiva, a busca permanente pela qualidade da educação é a diretriz primordial para as políticas públicas do setor, papel reservado à avaliação institucional.

A avaliação institucional configura-se em uma política pública responsável pelo exame das políticas de educação superior, portanto, um mecanismo de regulação e controle das políticas de Estado, assim como um instrumento que afere o retorno social que as instituições dão ao país. Desta forma, é ao mesmo tempo uma política integrada ao conjunto das políticas públicas e um instrumento de regulação e controle dessas políticas públicas para a educação superior. Para Belloni (2003), a avaliação é um instrumento pelo qual sociedade e governo podem aferir se os investimentos em educação estão alcançando seus objetivos e como tais metas podem ser aperfeiçoadas. Portanto, cabe à avaliação institucional, respeitada a autonomia institucional, ordenar o sistema e buscar a elevação da qualidade do ensino, por mais subjetivo que possa ser o conceito de qualidade, contribuindo para que haja a expansão das matrículas sem a queda da qualidade.

No Brasil, os programas de maior visibilidade na área da avaliação institucional da educação superior tiveram seu início em 1993, com o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB. Em 1995, foi criado no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) – em um sistema mais amplo de avaliação – o Exame Nacional de Cursos – ENC, que ficou mais conhecido como “Provão”. Em 2004, no início do primeiro mandato do atual governo (2003-2006), foi instituído o Sistema Nacional

de Avaliação da Educação Superior - Sinaes em vigência até os dias de hoje. O atual sistema, instituído pela Lei 10.861/04, é definido pelo Ministério da Educação – MEC, como um processo avaliativo que afere a qualidade da educação de instituições públicas e privadas. O credenciamento, credenciamento das IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos são procedimentos regulatórios também decorrentes dos resultados da avaliação do Sinaes.

O referido sistema busca integrar as dimensões internas e externas, utilizando-se de três instrumentos de avaliação: (i) a auto-avaliação institucional; (ii) a avaliação institucional externa, realizada *in loco* por comissões de avaliadores; (iii) Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

O objetivo do Sinaes é avaliar as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes. Orientando-se por esse objetivo, é um sistema complexo que pretende, por meio de múltiplas análises e diferentes abordagens, avaliar a educação superior em sua totalidade, considerando que um único instrumento de avaliação não é suficiente para o alcance dos propósitos almejados.

Situada no contexto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, a presente pesquisa tem como foco principal o processo de avaliação desenvolvido por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, um dos instrumentos deste sistema de avaliação.

É objetivo do Enade verificar as competências e habilidades básicas das áreas, os conhecimentos sobre conteúdos básicos e profissionalizantes e, ainda, analisar o desempenho em questões transdisciplinares, envolvendo o conhecimento mais geral. O exame tem aplicação trienal e dá-se por meio de processos de amostragem (INEP, 2007).

As provas têm aplicação simultânea a estudantes ingressantes e concluintes nos cursos de graduação, como forma de identificar o nível de conhecimento do estudante no ingresso e na saída do curso e, em seguida, mensurar a média de conhecimento acumulado entre esses dois grupos, em estágios diferentes de formação. A esse acúmulo ou a esse indicador de ganho, identificado na trajetória do aluno, dá-se o nome de valor agregado. O valor agregado é o conceito central do Enade, pois a sua mensuração indica a necessidade de se fazerem ajustes ou revisões curriculares que agreguem maior qualidade ao curso.

Três anos após essa primeira avaliação é feita uma nova avaliação, quando os alunos que eram ingressantes na primeira avaliação desta vez realizam provas como concluintes, fechando um ciclo. Assim, o período de três anos que separa a realização das duas avaliações pode ser determinante para que a instituição busque elevar a classificação que obteve no

primeiro exame.

Considerando o exposto, a pergunta orientadora da presente pesquisa é a seguinte: em que medida o conceito avaliativo do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (Enade), como um dos instrumentos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), interfere na gestão dos cursos de graduação?

Orientando-se por essa pergunta o estudo ora apresentado teve por objetivo analisar a interferência dos resultados do Enade na gestão dos cursos de graduação em Física das duas universidades do Distrito Federal – Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade Católica de Brasília (UCB), no ano de 2005.

Adotando diferentes perspectivas de análise, a pesquisa buscou responder, de forma articulada à pergunta central do estudo, as seguintes indagações: (i) em que medida o Enade tem trazido resultados imediatos ou servido de indutor para a melhoria da qualidade dos cursos investigados?; (ii) que mudanças vêm sendo promovidas pelas instituições pesquisadas na gestão dos seus cursos, em decorrência dos resultados obtidos no Enade?; (iii) como o conceito avaliativo do Enade tem tensionado a gestão dos cursos de Física da UnB e da UCB visando à produção de melhores resultados?

Estruturalmente, esta dissertação está organizada em quatro capítulos. No Capítulo 1, inicialmente aborda-se a evolução histórica da educação superior brasileira, destacando aspectos das políticas educacionais que a influenciaram. Em um segundo momento, são debatidas as contradições e tensões presentes na relação público-privado no âmbito da educação superior brasileira. No mesmo capítulo discute-se a realidade da educação superior no Distrito Federal, considerando que as duas universidades selecionadas para a pesquisa situam-se nesta Unidade Federativa.

O Capítulo 2 discute conceito, princípios e objetivos da avaliação institucional, ressaltando sua trajetória e evolução na educação superior brasileira. Em seguida, o capítulo aborda o conceito de qualidade da educação, destacando sua singularidade para a melhoria da educação superior. Na seqüência, são contextualizadas experiências de avaliação desenvolvidas no âmbito da educação superior brasileira, durante as décadas de 1980 e 1990. Por último, é abordado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), com destaque para um dos seus instrumentos avaliativos – Enade –, objeto deste estudo.

No Capítulo 3, são explicitados os aspectos metodológicos da pesquisa – abordagem, tipo, objetivos e perspectiva de análise dos dados. Além disso, contextualizam-se as instituições pesquisadas, os cursos selecionados, os sujeitos e os instrumentos de coleta dos dados da pesquisa.

No Capítulo 4, são analisados e interpretados os dados obtidos na pesquisa de campo, encontrando-se organizado em três seções, as quais têm os seguintes focos: as percepções sobre as possíveis mudanças na gestão dos cursos investigados, em decorrência dos resultados do Enade; esses resultados do Enade como indutores para a melhoria da qualidade dos cursos; os desdobramentos resultantes do conceito do Enade para as instituições empreenderem esforços visando à apresentação de melhores conceitos avaliativos.

CAPÍTULO 1

A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Este primeiro capítulo tem um duplo propósito: por um lado, contextualizar a educação superior no Brasil, numa perspectiva histórica, tanto em nível nacional quanto no Distrito Federal e, por outro lado, ressaltar a relação público-privado no sistema de educação superior do país, bem como o processo de diversificação e diferenciação institucional dela decorrente.

1.1. Educação superior no Brasil: concepção, evolução e estrutura

A educação superior no Brasil vem apresentando contradições e peculiaridades desde o início do período colonial, quando Portugal dificultava a instalação desse nível de ensino na intenção de impedir a formação de movimentos independentistas. A exceção era feita apenas às escolas jesuítas – embrião das atuais instituições privadas de caráter confessional –, que ministravam cursos de ensino superior nos campos da Teologia e Filosofia. Segundo Cunha (2000, p.152), “[...] o primeiro estabelecimento de ensino superior no Brasil foi fundado pelos Jesuítas na Bahia, sede do governo geral, em 1550. Os Jesuítas criaram, ao todo, 17 colégios no Brasil [...] sem finalidade exclusiva de formação de sacerdote”. Diferentemente de alguns países da América Hispânica, onde as ordens religiosas e a monarquia espanhola implantaram, desde o século XVI, universidades em todo o continente, o Brasil passou todo o período colonial tendo por educação superior apenas o ensino jesuítico. Para atender a demanda da elite colonial, já existente na época, Portugal concedia bolsas de estudo para que os filhos de alguns colonos fossem estudar em Coimbra.

Na avaliação de Sampaio (2000), o aumento na oferta da educação superior só se deu, efetivamente, a partir do século XIX, com a transferência da corte portuguesa para o Brasil, em 1808, quando novas instituições foram agregadas à estrutura existente. Essas instituições eram direcionadas à elite e mantidas sob a responsabilidade do poder central. Investiu-se também no ensino secundário, em especial nos cursos preparatórios voltados

especificamente para o mercado de trabalho e dirigidos ao segmento mais desfavorecido da população.

Todavia, o interesse por parte da coroa portuguesa em investir na educação superior continuava a ser de relativa importância. Relativa porque a vontade política era insuficiente para atender a demanda já existente à época, mas, por outro lado, suficiente para preparar intelectualmente a elite dominante com vistas a ocupar os cargos estratégicos no poder e na administração do Estado.

Desse período até a proclamação da República foram abertas apenas instituições de educação superior sob a responsabilidade das províncias, com o aporte financeiro do poder público. Na concepção de Cunha (2000, p. 155), “[...] durante o período imperial (1822-1889), o ensino superior ganhou mais densidade. Cátedras se juntaram em cursos que, por sua vez, viraram academias, mas o panorama não se alterou substancialmente”.

Embora a Proclamação da República, em 1889, tenha trazido em seu bojo a reestruturação do Estado, reforçando a necessidade da expansão do sistema de ensino superior no país, o “[...] o caráter agro-exportador¹ da economia e os moldes em que as atividades agrícolas eram praticadas não faziam da escolarização um problema” (AZEVEDO, 2000, p. 21). Se por um lado, o Brasil se situava no contexto mundial como um país eminentemente agrário e, portanto, não preocupado em investir na qualificação da mão-de-obra para a produção, por outro, era patente a necessidade de investir na preparação dos especialistas que iriam se ocupar da gestão do Estado. Além disso, existia a demanda vinda dos latifundiários desejosos de ter seus filhos diplomados como bacharéis ou doutores, na expectativa de vê-los alcançar maior prestígio social.

Contudo, nem mesmo com a Independência, firmou-se a decisão de investir na ampliação da educação superior. O fim do domínio português no Brasil significou a conquista da autonomia política, não a supressão dos privilégios da aristocracia rural, nem tampouco o desenvolvimento de um projeto coletivo para a sociedade. As forças políticas que impulsionaram o processo de independência nacional tinham a mesma concepção patrimonialista² dos nossos colonizadores. O Estado monárquico ocupava-se no atendimento

¹ O formato agroexportador despontou na economia brasileira a partir do período colonial e permaneceu até o início do século XX. Configurava-se em um sistema agrícola, baseado preferencialmente na monocultura, destinado ao atendimento do mercado externo. Essa foi uma tendência predominante na economia cafeeira: as oligarquias rurais optavam por produzir apenas café e trocavam o produto nas grandes casas importadoras, que forneciam a quase totalidade dos produtos de consumo, inclusive de origem industrial.

² Patrimonialismo na perspectiva conceitual de Weber (1999): corresponde ao trato, pela autoridade, da coisa pública como se privada fosse, ou seja, a prática de priorizar interesses localizados em detrimento do bem comum.

dos interesses da aristocracia que, por sua vez, não se sentia motivada a defender o investimento na educação superior. Conforme análise de Azevedo (2000, p.18):

[...] as forças que impulsionaram o movimento da independência nacional não eram opostas à ordem patrimonial estruturada durante o período colonial. Tratava-se de grandes proprietários de terras e outros estratos privilegiados na estrutura da colônia, unidos pelo interesse comum de conquistar a emancipação, para que pudessem realizar politicamente sua condição econômica e social de estamentos dominantes [...]. Inexistiu em tal processo a luta entre forças econômicas e sociais opostas, que caracterizou a implantação da ordem burguesa em outras sociedades. Libertadas do domínio português, as estruturas coloniais foram preservadas pela monarquia brasileira, implicando o fortalecimento dos mecanismos de dominação próprios do poder privado.

Em relação à situação educacional, a autora afirma que duas características principais marcaram o padrão de desenvolvimento do período: a orientação para formação profissional e o controle do Estado sobre o sistema.

Entre 1911 e 1915, foram realizadas algumas importantes reformas, todas por meio de decretos, com o objetivo de reestruturar o ensino secundário e superior. Um desses decretos determinava que o processo de seleção para o ensino superior fosse realizado por meio de uma prova geral de capacitação, o “exame vestibular”. Na mesma época, deu-se aos diretores das faculdades a prerrogativa de fixar o número de vagas disponíveis, a cada ano, em cada curso de sua instituição. Com o argumento de fazer a redistribuição dos candidatos nos cursos menos procurados, com vagas disponíveis, o acesso antes garantido a todos os classificados passou a ser restrito, dependendo do número de vagas disponíveis. Essa restrição aumentou a demanda não atendida pela educação superior pública e serviu de estímulo para que o setor privado investisse em educação.

Em 1920, é criada a Universidade do Rio de Janeiro, primeira instituição de ensino superior do Brasil a assumir, de fato, o status de universidade. Entretanto, a instituição foi constituída a partir de um ato protocolar de justaposição de instituições já existentes.

Nas primeiras décadas do século XX, a educação superior passou por um processo intenso de valorização. Conforme Azevedo (2000, p. 31), “[...] entre os anos 1910 e 1920, imprimiu-se à educação o caráter de uma questão nacional [...] a regulação nacional do setor teve início no bojo das transformações operadas no país a partir dos anos 30, suscitando o processo da industrialização brasileira”.

O desenvolvimento provocado pela industrialização criava uma efetiva demanda educacional que resultou na expansão do sistema. No entanto, as diferentes concepções de

educação dos integrantes do governo e as disputas políticas no âmbito da sociedade dificultaram a implementação de um projeto único, direcionado para o desenvolvimento social. A ausência desse projeto permitiu o aumento da defasagem entre educação e desenvolvimento, já que a estrutura educacional não disponibilizava profissionais qualificados e em número suficiente para atender às expectativas de crescimento do país.

Em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, mas as reformas mais significativas no campo da educação superior só foram iniciadas a partir de 1931, ao serem sancionados vários decretos conhecidos como Reforma Francisco Campos. Dentre as propostas estavam a criação do Conselho Nacional e Conselhos Estaduais de Educação; o Estatuto das Universidades Brasileiras; a organização do ensino secundário e comercial. Segundo Romanelli (1978), a reforma tinha como mérito ter dado à educação uma estrutura orgânica no que se refere ao ensino secundário, comercial e superior e de ter atingido, pela primeira vez, profundamente a estrutura do ensino em todo o território nacional.

O referido Ministério pretendia, com a reforma, centralizar as políticas administrativas da área educacional e, ao mesmo tempo, referendar a Constituição de 1889 no tocante à expansão do ensino privado. Os decretos que compunham a reforma apontavam mudanças para a direção dos sistemas universitários, e, por outro lado, davam ampla autorização para a formação de instituições isoladas. Acabavam, também, com a exclusividade do sistema público em constituir universidades, passando a permitir que pessoas naturais e jurídicas de direito privado implantassem instituições, desde que autorizadas pelo Governo Federal. As novas normas impulsionaram a expansão do setor privado de tal modo que, segundo Sampaio (2000), em 1933, “[...] quando foram elaboradas as primeiras estatísticas educacionais no País, o setor privado já respondia por 64,4% dos estabelecimentos e por 43,7%, [sic] das matrículas de ensino superior” (p. 45).

Convém destacar que esse foi o primeiro período de consolidação do setor privado na esfera da educação superior, assim como da disputa ferrenha entre as elites católicas e as laicas pelo monopólio do segmento privado, até então pertencente às instituições confessionais. A manutenção desse monopólio era fundamental não só para o controle do mercado, mas também para a preservação de uma área estratégica de propagação da doutrina católica e para a manutenção do *status*, por parte das instituições católicas, de representante do Estado.

Desde o período colonial, a relação entre o Estado e as instituições católicas foi marcada pela dependência financeira destas para com o primeiro e, por outro lado, pela dependência do Estado em relação a essas instituições no que se refere à propagação da

ideologia dominante. No entanto, essa relação de interdependência foi abalada após a Proclamação da República, ocorrendo certo distanciamento entre o Estado e a Igreja Católica por reivindicação de liberais e positivistas, de maneira que, na análise de Cunha (1981, p.13), a Igreja “[...] não dispunha, nos primeiros anos do novo regime, dos favores financeiros, dos privilégios legais e fiscais usufruídos no Império”. Tal distanciamento, na avaliação do autor, impedia a Igreja de desempenhar sua antiga função de “[...] produzir a legitimidade do poder no âmbito da Sociedade Civil, devido à perda das posições no Estado que lhe permitiam a direção intelectual e moral”. Essa situação se estendeu até o final da Primeira Grande Guerra, quando as duas forças voltaram a se unir em defesa das ameaças revolucionárias à ordem capitalista. O ressentimento da Igreja, provocado por esse período de afastamento, acentuado pela abertura do mercado educacional ao segmento laico, só foi contornado com a contrapartida oferecida pelo Estado por meio da introdução do ensino religioso facultativo na educação básica em todas as escolas da rede pública do país.

A disputa pela hegemonia, que se arrastou por décadas, propiciou a intensificação do processo de especialização no campo pedagógico, ao passo em que a escola assumia a função de aparelho de manutenção da “ordem pública”. Durante esse processo, estabeleceram-se as normas que iriam determinar o funcionamento homogeneizado dos níveis de ensino e a formação dos agentes do sistema.

O reconhecimento do papel social da educação como promotora do desenvolvimento integral do indivíduo e da sociedade, a constatação da ineficiência do sistema educacional e a exigência da universalização do acesso tornaram-se temas centrais dos debates da intelectualidade da época, em especial nos congressos da Associação Brasileira de Educadores (ABE). As acaloradas discussões, em alguns aspectos nada consensuais, do IV Congresso da ABE, em 1932, resultaram no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, base do pensamento educacional brasileiro.

No Manifesto ficou evidenciada a heterogeneidade das opiniões sobre o papel da educação, assim como a falta de definição clara de uma política educacional. O próprio texto do documento assim expressava, ao afirmar que “[...] todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado” (MANIFESTO DOS PIONEIROS, 1932, p. 3). Mas, na realidade, esse documento consolidava o pensamento da elite intelectual que, embora com posições diferentes, tinha em comum o anseio de transformar a sociedade por meio da educação. Além disso, em meio à diversidade de concepções, consolidavam um eixo comum: o

reconhecimento da importância de uma política educacional democrática.

Embora, anteriormente ao Manifesto, não se tenha atribuído diretamente ao Estado, durante mais de um século, a responsabilidade pela democratização do acesso, após ele, segundo Mendonça (2004), a cada nova Constituição o conceito de educação como direito de todos foi sendo reforçado e ampliado. Dessa forma, o direito à educação passava a ser um princípio da cidadania e, em consequência, uma responsabilidade do Estado.

O texto redigido por Fernando de Azevedo e assinado por 26 intelectuais, entre eles Anísio Teixeira, Roquette Pinto e Cecília Meireles, tornou-se um marco inaugural do projeto de renovação educacional do país. A proposta, que consistia na reorganização do Estado no que se refere à educação, defendia uma escola pública, laica, obrigatória e gratuita. Propunha, também, a incorporação dos estudos do magistério à universidade; a equiparação dos mestres e professores em remuneração e trabalho e a continuidade do ensino em todos os graus. Fundamentava-se numa concepção humanista, buscando afirmar a função social da educação.

Em 1934, foi fundada a Universidade de São Paulo (USP), primeira universidade criada segundo as normas do Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931. Com a tomada do poder por Getúlio Vargas, em 1930, ocorreu o fim da política “café com leite”, que se caracterizava pela alternância do poder central entre políticos paulistas e mineiros, tornando o estado de São Paulo principal base política dos governos anteriores, poderoso foco oposicionista. A elite paulista, buscando se reorganizar e reconstruir seu aparelho administrativo, inaugurou a USP, que deveria ser a instituição responsável pela formação da nova elite intelectual destinada a, novamente, influir na política nacional. Essa universidade foi a pioneira na formação, em nível superior, de professores para as escolas secundárias, ao instituir a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, a partir do exemplo francês de educação, associando, dessa maneira, a formação universitária à formação profissionalizante, integrando o bacharelado à licenciatura.

Com a Constituição de 1934, pela primeira vez o tema educação foi tratado em um capítulo específico, compondo o arcabouço legal que determina a organização política do Estado. No capítulo II, “Da Educação e da Cultura”, o art. 149 estabeleceu que a educação, sem especificar os níveis, era “direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos”. O art. 150 atribuía à União a função de “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução”.

Em 1938, foi criada a União Nacional dos Estudantes (UNE), com um conjunto de propostas que requeriam uma profunda reformulação no sistema educacional, em oposição à

política do governo Vargas para o setor. Dentre essas propostas, podemos destacar: o fim das taxas de exame e matrícula, consideradas pela entidade seletivas e discriminatórias; o direito de exercício da liberdade de pensamento, de crítica, de imprensa; e, como principal proposta, o acesso de todos à universidade, na perspectiva da inclusão social.

Algumas das reivindicações apresentadas pela UNE só foram atendidas por Getúlio Vargas quando do seu retorno ao poder, em 1950, desta vez eleito pelo voto direto. Nesta época, o governo federal adotou uma política mais progressista, criou instituições públicas em regiões atendidas apenas pela educação privada; adotou a gratuidade efetiva da educação superior pública e promoveu a federalização de faculdades estaduais e privadas, que posteriormente foram transformadas em universidades.

O crescimento urbano provocado pelo processo de industrialização do período forçava o Estado a investir de imediato no ensino secundário, como forma de ampliar os níveis de escolarização. Na medida em que essa demanda era atendida, aumentava o número de candidatos a uma vaga no ensino superior em busca de melhores oportunidades no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, a crise internacional que atingiu os países capitalistas, desde o final da década de 1920, se propagou também na economia brasileira, trazendo mudanças profundas para o mercado interno, que vinha crescendo em função do trabalho assalariado. A economia brasileira, baseada numa política agro-exportadora desde o período colonial, teve que ser adaptada para atender ao mercado interno, substituindo as importações. Assim aumentou consideravelmente a necessidade de mão-de-obra especializada para atender as demandas originárias da produção industrial. Na análise de Azevedo (2000), “[...] a substituição de importações, mediante a produção internacional de bens de consumo, para uma fatia seleta do mercado, implicou a importação de *know-how* e de tecnologias com um grau cada vez maior de sofisticação” (p. 33).

Com a criação do Serviço Nacional da Indústria (SENAI), em 1942 e do Serviço Nacional do Comércio (SENAC), em 1946, essa demanda foi, em parte, atendida pelo ensino técnico-profissionalizante. O fomento desse tipo de ensino contribuiu significativamente para a diversificação institucional que temos hoje, bem como, para o distanciamento entre o ensino vocacional e o ensino para a produção científica e tecnológica. Ao analisar este período, a referida autora esclarece que,

[...] a partir da reforma Francisco Campos, teve início uma série de iniciativas visando ao fortalecimento de uma estrutura voltada para o ensino técnico-profissional que se completou nos anos 40. Promulgaram-se as leis orgânicas de ensino industrial e comercial e a iniciativa privada criou o SENAI e o SENAC. Articulou-se assim, a educação e o treinamento dos

trabalhadores urbanos, mediante a parceria escola-empresa (p. 35).

Com a Constituição de 1946, o debate entre os defensores da educação pública e os defensores da educação privada, iniciado no primeiro governo Vargas, volta a tomar fôlego. No entanto, a legislação aprovada priorizou os interesses do setor privado, criando mecanismos de ajuda financeira às instituições. Mesmo assim, decresceu o número de matrículas em instituições privadas e triplicou o número de matrículas totais. Sampaio (2000) atribui a diminuição das matrículas no setor privado a dois fatores: à criação de universidades estaduais a partir da reunião dos institutos estaduais, federais e particulares e à federalização das instituições de educação superior.

Os anos 1950 e início dos 1960 foram marcados por amplos debates acerca do caráter de uma nova universidade. Na pauta dos debates, que envolvia professores, movimento estudantil e intelectuais estavam temas como a universalização da educação, autonomia universitária, gestão democrática e o fim da cátedra vitalícia.

Em 1961, é sancionada a Lei 4.024/61, no governo João Goulart, primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). No entanto, a Lei não contemplou as reivindicações da comunidade acadêmica como um todo, centrando foco na regulamentação da expansão do ensino superior privado e introduzindo critérios burocráticos que em nada evitaram a ampliação desordenada do sistema.

Todavia, um importante avanço promovido pela referida LDB foi a indicação para constituição do Conselho Federal de Educação (CFE), que era composto por vinte e quatro membros, nomeados pelo Presidente da República, com notório saber e experiência na área educacional. Incumbido de repensar o sistema educacional brasileiro, o primeiro Conselho constituído contava, dentre seus membros, com Anísio Teixeira. Competia a esse órgão decidir, pronunciar-se, opinar, sugerir, indicar, estabelecer, promover sindicâncias, elaborar seu regimento, promover e divulgar estudos, adotar ou propor medidas e emitir pareceres.

No texto da Lei 4.024/61, a qualidade do ensino foi abordada em um dos últimos artigos, com a seguinte redação: “[...] art. 96. O Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais de educação na esfera de suas respectivas competências envidarão esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo”. Percebe-se em sua redação a condicionalidade entre ensino e custo, indicando um formato que privilegia a produtividade, mais identificado com o segmento privado.

Segundo Nogueira (2008), o Brasil possuía, no início dos anos 1960, 93.202 alunos matriculados na educação superior. Destes, 55,7% eram matriculados na rede pública e 44,3%

em instituições privadas. O número de matrículas na rede pública expandiu até 1964, chegando a 61,6%. Nos anos seguintes esse índice decresceu, chegando a 52,1%, mostrando-se inferior ao registrado no início da década. As instituições laicas, que dividiam o setor privado com as instituições confessionais desde os anos 50, tornaram-se predominantes.

Em 1967, no governo militar, foi outorgada outra Constituição. Esta, além de referendar o texto da Constituição de 1946, no tocante ao funcionamento das instituições privadas, acrescentou alguns privilégios para os que investissem na área educacional como, por exemplo, a isenção fiscal. Desse modo União, estados e municípios ficavam impedidos de cobrar impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços das instituições privadas de educação.

Em 1968, a educação superior passou por uma grande reforma, em meio a um regime ditatorial. Implementada por meio da Lei 5.540/68, a Reforma Universitária trouxe medidas que consistiam na departamentalização³, no sistema de créditos, na semestralidade⁴ e na centralização da tomada de decisão em nível federal, orientando a nova organização universitária.

O texto da Reforma Universitária incorporou algumas reivindicações antigas do meio educacional, como a abolição da cátedra vitalícia, a institucionalização da pesquisa e a organização do currículo em duas etapas: básico e profissionalizante. Um dado relevante a ser destacado é a forte influência política norte-americana na formulação das diretrizes da Lei, em especial, à ênfase dada à racionalização do ensino, à priorização na formação técnica em detrimento das Ciências Sociais e Humanas e à estreita vinculação entre formação acadêmica e produção industrial. Seguindo nessa lógica o atendimento à reivindicação pelo acesso à educação superior se processava por meio de medidas de caráter tecnicista e na direção da ampliação das vagas no setor privado.

O CFE, que, em conformidade com a legislação anteriormente tinha poder de decidir, opinar e indicar, passava, por meio de Decreto-lei, a sugerir, analisar e emitir parecer. Portanto, perdia a autonomia deliberativa, exercendo uma função estritamente burocrática. Como forma de ter maior controle sobre os conselheiros e o órgão, o governo militar passou a nomear seus membros sem que houvesse a necessidade de apresentarem conhecimento específico em educação, bastando, para ocupar o cargo, serem alinhados com as diretrizes governamentais. Esse Conselho, responsável também pelo credenciamento das instituições

³ A departamentalização ocorre quando a estrutura orgânica da universidade é organizada em departamentos reunidos e não em unidades mais amplas. Nesse caso, os custos são alocados diretamente aos departamentos.

⁴ A semestralidade ocorre com a introdução do sistema de créditos. A matrícula por créditos suplantou a seriação nos cursos e aboliu as turmas em cursos de graduação.

privadas de ensino superior, durante aquele período, somente homologava as decisões do Executivo, exigindo dos que requeriam a concessão para a abertura de instituições apenas o preenchimento de formulários. De fato, durante todo o período da ditadura militar há preponderância da ação administrativa sobre a ação educacional, influência característica do pensamento tecnicista. Analisando as competências conferidas ao extinto Conselho Federal de Educação, Cunha (2005) afirma que:

[...] as afinidades políticas eletivas entre os governos militares e os dirigentes de instituições privadas do ensino superior fizeram com que o Conselho Federal de Educação assumisse uma feição crescentemente privatista. Assim, no momento em que a reforma do ensino superior proclamava a sua preferência pela universidade como forma própria de organização de ensino superior, o CEF já se empenhava em propiciar a aceleração do crescimento dos estabelecimentos de privados, a grande maioria isolados, contrariando a lei recentemente promulgada (p. 180).

Com essas medidas a ampliação do sistema de educação superior se configurou, principalmente, por meio das instituições privadas de pequeno porte. Para ampliar a oferta de vagas, as IES privadas adotaram como estratégia oferecer cursos noturnos para uma clientela que trabalhava durante o dia e se via sem condições de disputar as vagas das instituições públicas. Boa parte dos estabelecimentos privados fez opção por cursos que representavam baixos custos, deixando aqueles que demandavam maiores investimentos a cargo das escolas públicas. Essa expansão se deu também por meio da criação de faculdades isoladas no interior do país, onde havia grande demanda não atendida pelo segmento público.

No entanto, até a década de 1960, o número de instituições públicas era superior ao de IES privadas, com exceção dos anos 1930, quando iniciou o processo de ampliação do setor privado. Nas décadas seguintes esse quadro se alterou, as instituições privadas passaram, cada vez mais, a responder pela maioria das matrículas na educação superior.

Nessa perspectiva, na década de 1970, ocorreu o primeiro grande ciclo de expansão da educação superior brasileira: de 425.478 matrículas registradas no início da década, passamos a 1.311.799 em 1979 (NOGUEIRA, 2008). O segmento privado, que no início da década respondia por 50,5% das matrículas, ao final do período contava com 64,8% dos alunos matriculados. Esse foi um período de mudanças no perfil da rede privada, sendo a hegemonia das instituições confessionais abalada pelas instituições privadas com fins lucrativos. Na análise de Martins (1998, p. 39), “[...] as novas instituições privadas, surgidas na década de setenta, passariam a organizar as suas atividades acadêmicas objetivando de forma prioritária a obtenção do lucro e a acumulação de capital”.

A referida década foi também de investimentos na pesquisa e incentivos à pós-graduação, visto que a associação do ensino à pesquisa era uma antiga reivindicação dos movimentos ligados à educação, atendida pelo regime de exceção. Todavia, observa-se que o investimento nesta área foi promovido, quase exclusivamente, pelas instituições públicas. Como o investimento na pesquisa não veio acompanhado de aumento orçamentário, parte da verba antes aplicada na graduação foi transferida para a pós-graduação, diminuindo o número de vagas para o ingresso nos cursos de graduação.

Seguindo as orientações dos planos nacionais de pós-graduação para credenciamento e reconhecimento dos programas e seus diplomas, em 1976, ocorreu a primeira experiência em avaliação da educação superior, executada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. A instituição, responsável pelo acompanhamento e avaliação dos cursos de pós-graduação *strictu sensu*, no país, passou a realizar em uma única unidade básica a avaliação dos cursos de mestrado e doutorado, antes avaliados isoladamente. O programa também tinha como objetivos a inserção internacional da produção acadêmica brasileira, a organicidade entre as linhas de pesquisa, estrutura curricular e publicações. Dessa forma, a CAPES passou a repercutir diretamente no financiamento da pesquisa nas universidades, assim como na distribuição de bolsas de pós-graduação.

A década de 1980 foi marcada pela estagnação do crescimento da educação superior, resultante das restrições legais⁵ impostas à esfera privada pelo governo federal e da forte crise econômica do período. O agravamento do processo inflacionário que se arrastava desde 1973 dificultou o investimento por parte do governo no setor público e afastou os investidores do setor privado, já que a perda do poder aquisitivo, em especial da classe média, limitava a lucratividade. O maior aumento no índice de matrículas registrado, nos setores público e privado, ainda no início da década, foi de 5%. Os anos seguintes apresentaram percentuais negativos nos dois segmentos, (-2,7%) em 1984 e (-2,3%) em 1985. A oferta de matrículas na rede pública teve um pequeno crescimento, passando de 35,7% em 1981 para 38,5% em 1989. Em contrapartida, o setor privado, que detinha 64,3% das matrículas no início do período, passou a responder por 61,5% (NOGUEIRA, 2008).

⁵ Sousa (2003) elenca os diversos instrumentos legais que concorreram para refrear o crescimento das IES privadas nos anos 1980. Segundo o autor “[...] do ponto de vista legal, várias medidas adotadas durante a década de 80 contribuíram para que a expansão do ensino superior no Brasil fosse limitada. Nesse sentido, merecem destaque o Decreto 86.000/81, com vigência de 13.05.81 a 31.12.82, que suspendia temporariamente a criação de novos cursos de graduação em universidades e outras IES; Decreto 91.694/85, com vigência entre 27.09.85 a 30.09.86, que proibia a criação de novos cursos de Direito em todo o Território Nacional; Decreto 93.594/86, vigência durante o período entre 19.11.86 e 31.12.87, que sustava a criação de novos cursos superiores de graduação em âmbito nacional, Decreto 95.003/87, que prorrogou a vigência do anterior até 31.12.88 e foi prorrogado pelo Decreto 97.881/89 até 15.11.89” (p.16).

Em 1985, ocorreu uma nova tentativa por parte do governo de realizar uma outra reforma educacional, em razão do processo de redemocratização pelo qual passava o país. Entretanto, a reforma sequer saiu do papel, pouco se fez em relação à ampliação do setor público e à reestruturação do sistema educacional, ficando, as maiores mudanças, a cargo da Constituição Federal de 1988. Ao mesmo tempo em que o texto referendava os privilégios destinados ao setor privado nas constituições anteriores e criava mecanismos de aporte financeiro às instituições privadas, dentre estes a manutenção do veto à cobrança de impostos pela União, estados e municípios sobre o patrimônio, a renda ou serviços prestados por estas empresas também estabelecia, pela primeira vez, a gratuidade do ensino público em todos os níveis. O novo texto constitucional atribuiu ao Estado, de forma clara e objetiva, a responsabilidade com a educação. Nas constituições anteriores, esta responsabilidade foi abordada de forma tímida, sem definir concretamente que garantias estariam asseguradas aos cidadãos. A nova Constituição definiu quais seriam essas garantias e como deveriam ser efetivadas pelo Estado.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 afirma que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo⁶, visto que o direito ao ensino fundamental foi assegurado independente da idade do aluno. A dotação orçamentária a ser aplicada na educação, pela União, passou de 13% para 18% do total arrecadado com os impostos federais. Para estados e municípios o limite mínimo permaneceu em 25% de suas receitas. Em artigo específico, às universidades foram garantidos direitos como a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Enfim, a nova Constituição retratou a preocupação com os valores democráticos e refletiu a disputa ideológica de segmentos opostos na elaboração do texto, situação característica de uma sociedade em processo de redemocratização. Em oposição ao texto constitucional do regime militar, o texto constitucional trouxe avanços significativos, que abriram espaço para o exercício da cidadania.

Enquanto o Brasil emergia de um longo período de arbítrio e promulgava uma Constituição com base nos princípios de um Estado democrático de direito, a conjuntura internacional, no final da década de 1980, estava voltada para o tema da globalização, com a explosão das grandes corporações transnacionais e do capitalismo sem fronteiras. A idéia de

⁶ Conforme Duarte (2004), trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo, em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. O direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve.

globalização, para os articuladores do capitalismo internacional, está associada à visão de que o mundo nada mais é do que um grande espaço para obtenção de mercados, áreas de investimentos e fontes de matérias-primas. Nesse contexto mundial, as palavras chave são eficiência e produtividade. Com o avanço tecnológico, temos a globalização da informação e, como imperativo do mundo dos negócios, a globalização de padrões culturais e de consumo.

A fundamentação teórica para a globalização veio com o neoliberalismo⁷, discurso propagado pelos organismos financeiros internacionais e pelos Estados Unidos. Os neoliberais defendem a idéia de “Estado mínimo”, de enxugamento da máquina estatal por meio da redução de investimentos no setor público. No caso da educação, os argumentos utilizados tinham por base o *déficit* público, a má qualidade do serviço público, os privilégios dos funcionários públicos e a incapacidade, por parte do Estado, de ampliação do sistema. O Estado passava de executor a regulador, tendo como atividade central o controle dos efeitos indesejáveis da atividade econômica no campo educacional. Na visão de Bresser Pereira (1999, p. 64), um dos defensores da teoria neoliberal, “[...] esse é o pressuposto mais importante das propostas reformuladoras: fortalecer a capacidade regulatória do Estado para garantir o controle dos processos de descentralização das atividades”.

No discurso privatista, proferido pelos neoliberais, estava presente a idéia da passagem para o controle privado das empresas estatais, de modo que a prestação de serviços públicos como energia, saneamento básico, telefonia, transporte, previdência social, saúde e educação ficassem a cargo do setor privado, sendo que este receberia subsídios governamentais para desenvolver seus empreendimentos. Com esse discurso, o ideário neoliberal criou as bases para a implementação de sua doutrina.

Na área da educação, os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, (1995–1998) e (1999–2002), foram a expressão mais fiel do neoliberalismo, marcados por um enorme arrocho nas universidades federais, com a restrição de recursos para custeio e investimentos e por uma política de ampliação do sistema educacional alicerçada nos princípios da flexibilidade⁸ e da competitividade.

Houve, durante todo esse período, um processo crescente desvalorização da rede

⁷ Em termos gerais, o neoliberalismo corresponde a uma ideologia cuja retórica atribui aos investimentos públicos em políticas sociais a responsabilidade pelas dificuldades econômicas dos países. Conforme Marrach (2005): “[...] enquanto o liberalismo clássico, da época da burguesia nascente, propôs os direitos do homem e do cidadão, entre os quais o direito à educação, o neoliberalismo enfatiza mais os direitos do consumidor do que as liberdades públicas e democráticas e contesta a participação do estado no amparo aos direitos sociais” (p. 2).

⁸ Flexibilidade resultante dos procedimentos adotados pelas políticas neoliberais, que atribuem ao mercado o princípio auto-regulador da sociedade, incrementando, portanto, a esfera privada em detrimento da pública.

pública de educação superior, fundamentado no discurso da má qualidade e da insuficiência dos serviços educacionais, supostamente provocadas por uma gestão e uma concepção ideológica conservadoras, próprias de uma estrutura ultrapassada de Estado. Conforme análise Costa (2001), o resultado desse processo foi a proliferação de instituições híbridas, tendo parte de sua sustentação oriunda de recursos públicos, porém apresentando mecanismos de controle e gestão distintos dos consagrados nas instituições públicas. A cooperação governamental com as empresas privadas de educação vinha na forma de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, de isenção fiscal para essas instituições, pagamento das mensalidades, pelos alunos, via bolsas de estudo e, essencialmente, da inibição das iniciativas para o fomento da rede pública de educação superior. O conjunto de procedimentos, por pressuposto político, referendava o segmento privado para a expansão do sistema, em um momento em que o Brasil reunia um grande contingente de alunos egressos do antigo segundo grau e atual Ensino Médio sem possibilidade de acesso às universidades.

No que se refere ao número de matrículas, a rede pública tinha, 578.625 em 1990, e passou a ter 961.455 em 1999, o que representou um aumento de 43,8%. A rede privada, que no início do mesmo período era responsável por 961.455 matrículas, passou a ter 1.537.923, tendo um crescimento de 60%. O número de vagas na educação superior aumentou em média de 6,4% no primeiro mandato do governo FHC (1995-1998) para 13,1% no segundo mandato (1999-2002). Dentro deste percentual, 5,4% das matrículas estavam no setor público e 12,2% no setor privado (NOGUEIRA, 2008).

O governo atual, do presidente Luis Inácio Lula da Silva, iniciou seu primeiro mandato em 2003 com a proposta de reestruturação do sistema de educação superior. Na perspectiva de ampliar o acesso, o governo tem como principais programas: (i) o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); (ii) o Programa Universidade para Todos (ProUni⁹), cuja finalidade é a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Embora o governo tenha freado, em parte, a proliferação de novas instituições privadas, o ProUni garante a sobrevivência das instituições já estabelecidas por meio de isenções fiscais para as IES que

⁹ O Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído pela Lei nº 11.096/05, tem por objetivo preencher as vagas ociosas no setor particular com os estudantes de baixa renda, concedendo bolsas de estudo parciais ou integrais a egressos do ensino médio público, aos estudantes de escolas privadas que receberam bolsa integral no ensino médio, aos portadores de necessidades especiais e a professores da rede pública de educação básica, para os cursos de licenciatura e pedagogia.

fornecerem bolsas de estudo a alunos carentes.

A primeira gestão desse governo (2003-2006) registra, conforme Nogueira (2008), o índice de 7,7% de crescimento do número de vagas na educação superior, o setor público expandiu 3,6% e o setor privado 9,3%. Esses índices mostram que a educação ainda não havia recebido a prioridade desejada, apesar dos compromissos assumidos.

Conforme dados do MEC/INEP (2005), das 2.013 instituições de educação superior existentes no país em 2004, 224 eram de natureza pública e 1.789 de natureza privada, número que correspondia a 88,9% do total. No mesmo ano, o Censo do Ensino Superior registrou 4.163.733 matrículas, sendo 2.985.405 ou 71,7% em IES privadas e 1.178.328 ou 28,3% em instituições públicas. Dos 18.644 cursos de graduação presenciais, 6.262 eram oferecidos por instituições públicas e 12.382 por instituições privadas.

Esse crescimento desordenado do segmento privado tem trazido como conseqüência o excedente de vagas. Em 2003, já se podia constatar o esgotamento do setor privado pelo expressivo número de vagas ociosas, 42,2% delas, em nível de Brasil. Segundo o Censo da Educação Superior (2004), pela primeira vez na história do país, em 2003, o número de vagas foi superior ao número de concluintes do ensino médio. Em 2004, 48,0% das vagas oferecidas por IES privadas ficaram ociosas, novamente confirmando a inoperância do mercado em, por si só, viabilizar o acesso a educação superior. Em 2006, o índice de vagas ociosas ficou em 44,2%, em todo o país. Somente no setor privado 1.147.391 vagas não foram preenchidas. No mesmo ano, 90% das instituições privadas sofriam os reflexos da política educacional adotada, com altos índices de evasão e inadimplência (NOGUEIRA, 2008). Esse quadro se manteve em 2007, com 47,4% de vagas ociosas, situação que permaneceu em 2008.

Na realidade, esses dados comprovam que a expansão do sistema não pode ocorrer apenas com a ampliação do segmento privado. As vagas disponíveis nas instituições privadas não asseguram o acesso à educação superior para os que desejam este nível de qualificação, mas não têm recursos. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que, em 2006, nove milhões de estudantes tinham renda familiar 2,3 vezes menor do que a dos estudantes que faziam curso superior, e, dentre estes “[...] 9 milhões, há cerca de 2.2 milhões de estudantes que são tão pobres que, mesmo que a educação superior seja pública e gratuita, terão dificuldades de se manterem no campus” (RISTOFF, 2006, 45). Portanto, assegurar o acesso implica a realização de mudanças sociais e econômicas estruturais na sociedade brasileira.

Entretanto, devemos ressaltar que, embora os índices de crescimento do segmento público tenham sido tímidos no primeiro mandato do atual governo, houve investimentos

sistemáticos na recuperação das perdas financeiras que as universidades federais sofreram no governo anterior. Somente em 2005, segundo Nogueira (2008), as universidades federais recuperaram o patamar de financiamento que tinham em 1995.

Ainda de acordo com a mesma autora, em 2006, o percentual de alunos matriculados em instituições de educação superior subiu 5,0%, somando um total de 4.676.646 matrículas. Destas, 1.209.304 estavam na rede pública e 3.467.342 na rede privada, que detinha à época, 74,1% das matrículas. A rede privada continua sendo a principal via de expansão do sistema, mas podemos perceber um significativo aumento de matrículas em instituições de educação superior públicas, associado a uma diminuição no número de matrículas na rede privada. Em 2007, o aumento do número de ingressos na educação superior foi de 7,4%, dos 2.823.942 ingressos registrados, 2.494.682 pertenciam à rede privada, representando 88,3% do total. No entanto, é importante observar que o setor privado aumentou em 8,5% o número de matrículas e as universidades federais aumentaram o ingresso em 7,3%. O Governo Federal tem investido na expansão das universidades federais e na interiorização do sistema, hoje concentrado nas capitais, ampliando, dessa forma, o número de unidades no interior dos estados. Em 2006 foram criadas dez novas universidades e implantados 49 novas unidades acadêmicas (MEC, 2006).

A apresentação da evolução histórica da educação superior no Brasil, feita nesse item, teve como propósito contextualizar as políticas educacionais e o dilema que perpassa o sistema e, também, ressaltar as contradições derivadas de uma estrutura desordenada e sem mecanismos de controle capazes de garantir a sua regulação. Esse crescimento desordenado, que historicamente, priorizou o segmento privado, decorreu de dois fatores. Em primeiro lugar, destaca-se a flexibilização presente tanto na Constituição Federal de 1988 como na Lei 9394/96 (LDB), no que se refere à organização acadêmica das instituições, que puderam se constituir em torno de razões sociais diferenciadas. Em segundo lugar, a opção dos governos por reduzir os investimentos no setor público.

Com efeito, essa conjuntura favoreceu o aumento desenfreado de IES privadas, resultando na mercantilização da educação superior. O aumento no número de instituições acirrou o processo de diferenciação institucional, dificultando o controle, por parte do poder público, da qualidade da educação oferecida. Nesse contexto, a avaliação institucional se configurou como alternativa para a melhoria da qualidade e como instrumento capaz de indicar caminhos para as políticas públicas do campo educacional.

Este primeiro capítulo tem um duplo propósito: por um lado, contextualizar a educação superior no Brasil, numa perspectiva histórica, tanto em nível nacional quanto no

Distrito Federal e, por outro lado, ressaltar a relação público-privado no sistema de educação superior do país, bem como o processo de diversificação e diferenciação institucional dela decorrente.

1.2. Cenários da educação superior brasileira: foco na relação público-privado

Quando observamos a evolução da educação superior brasileira, percebemos que é marcada pela tensão histórica entre as esferas pública e privada. Essa tensão, resultante das contradições e disputas no âmbito do sistema, tem se desdobrado em diversos estudos, tendo como pontos de referência argumentos em defesa da educação pública e gratuita, da diferenciação do sistema para o atendimento aos diversos segmentos da sociedade e da liberdade de mercado dentre outros.

Na realidade, esse debate tem como pano de fundo o papel que se atribui ao Estado em relação à educação, desdobrando-se na discussão acerca dos limites da intervenção ou isenção estatal, dos níveis de investimentos a serem realizados, da necessidade ou não do incremento às políticas públicas. Enfim, trata do perfil político que se imputa ao Estado ou que se espera de um projeto de governo. E esse perfil é o que determina a relação do Estado com os setores público e privado e a relação entre os dois setores.

Na segunda metade do século XX, essa relação se intensifica por diversos fatores. Dentre eles, destacam-se dois: (i) a política estatal de não investir, em termos de financiamento, nas instituições públicas; (b) a influência dos organismos internacionais que, ao mesmo tempo em que concedem empréstimos ao Brasil para a educação básica, recomendam a diversificação institucional na educação superior, fator que contribui para ampliação crescente da rede privada nesse nível de ensino.

Em âmbito mundial, as sucessivas crises decorrentes do sistema capitalista vêm exigindo dos governos ajustes que têm como fundamento o papel ou o espaço que deve ser atribuído ao Estado. Dessa forma, os limites que determinam a participação ou a omissão estatal vão sendo redimensionados ao longo do tempo, conforme o período histórico.

Até a década de 1970, o procedimento referendado para combater a crescente concentração do capital e a exclusão social dos países desenvolvidos era o da social democracia, que consistia na ampliação das funções do Estado, por meio da implementação de políticas públicas com o objetivo de compensar as contradições do sistema econômico. Os governos da social-democracia, que buscavam conjugar as políticas de bem-estar social com a

economia de mercado durante a referida década, tornaram-se referência para a maioria dos países do mundo, em especial para a Europa.

Embora estas políticas de inclusão social tenham criado mecanismos de compensação, não se mostraram, porém, suficientes para conter o *apartheid* social e as contradições inerentes ao desenvolvimento capitalista. Também não solucionaram as freqüentes crises econômicas e seus desdobramentos, retratados na inflação, no desemprego, na precarização do trabalho e na crise de superprodução advinda do capitalismo monopolista.

Nas décadas de 1970 e 1980, a idéia de “Estado em ação”, representada pelo Estado de bem-estar social¹⁰, começou a ser substituída pela idéia de “Estado mínimo¹¹”, com o neoliberalismo. Nessa teoria, o princípio elementar é a afirmação da supremacia do mercado sobre o Estado, que vê suas ações terceirizadas por meio das privatizações, sendo transferidas para a iniciativa privada questões relacionadas à coletividade. Segundo Jacob (2006, p. 71), os mercados livres e a globalização reforçam a idéia de que “[...] a liberdade somente é possível por meio da esfera privada, resultando na progressiva privatização da cidadania que se tornou uma esfera independente e autônoma em relação ao Estado, passando a ser definida como esfera privada do consumidor”.

Com essa nova concepção de Estado, é atribuída à esfera privada e às leis de defesa do consumidor a responsabilidade com a cidadania, não havendo motivo para uma estrutura estatal ampla e abrangente. Está aí, portanto, a justificativa para o enxugamento do Estado, realizado por meio da retenção dos gastos públicos, tendo como consequência a eliminação de grande parte dos direitos sociais.

A consequência direta desse encaminhamento político é a ocupação do espaço público por empresas privadas, passando os interesses particulares a ser defendidos em nome da coletividade. Esse é o caso das organizações não-governamentais (ONG) que, por meio de associativismos localizados e interesses pontuais, disputam recursos públicos para execução de projetos voltados para a coletividade. Esses organismos, em alguma medida, favorecem a pulverização das políticas sociais, em um processo de desconstrução do papel do Estado como

¹⁰ O Estado do bem-estar também é conhecido por sua denominação em inglês, *welfare state*. Os termos servem basicamente para designar o Estado assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos como forma de reduzir as desigualdades sociais (CANCIAN, 2007).

¹¹ A idéia de “Estado Mínimo” pressupõe um deslocamento das atribuições do Estado perante a economia e a sociedade. Preconiza-se a não-intervenção, e este afastamento em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos, segundo o neoliberalismo, é o pressuposto da prosperidade econômica. A única forma de regulação econômica, portanto, deve ser feita pelas forças do mercado, as mais racionais e eficientes possíveis (LOMBARDI, SAVIANI; NASCIMENTO, 2006).

guardião do bem comum. À medida que o poder do Estado é reduzido, a sua natureza pública vai sendo transformada em espaço privado, característica estrutural do neoliberalismo.

Na análise de Franco e Morosini (2003), as noções de descentralização da direita e da esquerda apresentam diferentes configurações. De acordo com a autora,

[...] para a direita neoliberal, descentralização evoca competição e aumento de poder do consumidor. Para a esquerda a descentralização dirige-se ao fortalecimento da participação em movimentos sociais e ONGs, sinalizando perda de fé no Estado como promotor do desenvolvimento econômico e justiça social” (p. 134).

Embora os efeitos do neoliberalismo brasileiro só tenham se tornado visíveis, de fato, no final dos anos 1980 e durante os anos 1990, o impulso da proposta neoliberal ocorreu a partir da Segunda Grande Guerra, com a reconfiguração das políticas econômicas mundiais. A nova composição proposta pelo capitalismo internacional dissociava o desenvolvimento de cada país das suas políticas internas, configurando um sistema integrado e global de desenvolvimento.

Nessa economia globalizada, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a direcionar seus recursos, em primeiro lugar, para a reconstrução dos países da Europa devastados pela guerra e, em um segundo momento, para fomentar políticas de desenvolvimento para o Terceiro Mundo, por meio de programas de assistência técnica e financeira (FONSECA, 2001). Na avaliação da autora esse

[...] fato decorreu dos prognósticos internacionais sobre o crescimento acelerado da pobreza no terceiro mundo, considerada como fator direto de conturbações sociais nos países periféricos, com sérias conseqüências para a estabilidade dos países mais desenvolvidos. Por essa razão, o Banco e outras agências internacionais de fomento passaram a destinar créditos para o desenvolvimento do setor social (incluindo educação, saúde e desenvolvimento rural), visando a atingir determinados segmentos populacionais que se encontravam fora dos limites aceitáveis de pobreza, denominados grupos emergenciais ou de risco. (p.3).

No Brasil, essa assistência internacional na área educacional teve início em 1949, com uma série de acordos entre Estados Unidos e Brasil. Primeiramente, foi implementado, em 1950, o programa de assistência técnica denominado "Acordo Básico de Cooperação Técnica"; em 1953, teve início o "Acordo sobre Serviços Técnicos Especiais"; os anos 1960 produziram uma série de acordos entre o Ministério da Educação brasileiro (MEC) e a United States Agency for International Development (USAID), todos visando estabelecer convênios

de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira.

Os acordos MEC-USAID eram direcionados a todos os níveis de ensino, desde o fundamental ao superior. Os programas reorientavam o sistema educacional brasileiro com vistas às necessidades do desenvolvimento capitalista internacional e aos interesses das grandes corporações norte-americanas, partindo de um viés fortemente marcado pelo tecnicismo educacional. Esses programas, sendo o último firmado em 1976, influenciaram significativamente as reformas da educação superior posteriores, como, por exemplo, a Reforma Universitária de 1968 e as legislações atuais.

Para a assinatura de acordos financeiros com o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foram impostas ao Brasil “condicionalidades políticas” que permitiam aos bancos estabelecer não só programas de desenvolvimento para o país, mas também, definir políticas para setores sociais como a educação, saúde e outros.

Na análise de Fonseca (1998), as políticas instituídas por esses agentes financeiros fundamentavam-se na certeza de que a solução para o combate à pobreza dependia menos do crescimento econômico dos países e mais do aumento da produtividade por parte dos trabalhadores, passando a produtividade a ser a principal estratégia para garantir a melhor distribuição dos benefícios do desenvolvimento. O que está embutido nessa concepção é a visão de que a diminuição da pobreza está diretamente relacionada à capacidade individual de aumento na produtividade.

Esse referencial de produtividade parte do pressuposto de que as possibilidades são as mesmas para todos, sendo a capacidade individual o diferencial para a ocupação de melhores postos. Ainda dentro desse raciocínio, a aquisição de conhecimentos e a profissionalização são bens privados, que trazem ganhos individuais, que devem ser, portanto, investimento de responsabilidade exclusiva dos que almejam trabalhos mais qualificados.

Em um país marcado por uma enorme desigualdade social, como é o caso do Brasil, as possibilidades não são as mesmas para todos e o acesso à educação superior continua a ser privilégio de uma pequena parcela da população. A taxa de escolaridade bruta dos brasileiros é de 20,1%¹² e a de escolaridade líquida é de 12,1%¹³, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2006.

Para Fonseca (1998), a importância atribuída à produtividade foi determinante para que o BIRD estendesse, nos anos 1970, à educação, à saúde e ao desenvolvimento rural

¹² A taxa de escolarização bruta corresponde ao total de matrículas em um determinado nível de ensino.

¹³ A taxa de escolarização líquida corresponde ao percentual da população matriculado em um nível de ensino adequado a sua faixa etária.

créditos antes direcionados apenas a projetos de infra-estrutura econômica. As políticas defendidas pelos organismos internacionais tinham como pano de fundo um discurso de caráter humanitário, fundamentado em princípios como a sustentabilidade, a justiça e a igualdade social. Afirmavam ter por objetivo combater a pobreza, a busca pela eficiência na condução das políticas públicas e a modernização administrativa dos diferentes setores sociais e econômicos, por meio de políticas descentralizantes.

Esses organismos internacionais criaram políticas de crédito e financiamento variados para atender às demandas diferenciadas para os diferentes países e grupos de indivíduos. Para os países da Europa coube investir na formação de trabalhadores de alta gerência, capacitados para atuar no mercado comum e, em contrapartida, para a maioria dos países da América Latina, como é o caso do Brasil, investir em cursos profissionalizantes voltados para o atendimento industrial, na linha do ensino vocacional. Para o Brasil, no entendimento dos organismos financeiros internacionais, não era prioridade a produção de conhecimento científico e tecnológico. Assim, nos anos 1960, era concedido ao país o primeiro empréstimo destinado ao ensino vocacional.

Nos anos 1960, o mundo passava por uma reengenharia dos níveis de qualificação, eram formados profissionais qualificados e de pouca qualificação¹⁴, ajustados aos interesses dos países desenvolvidos. No caso brasileiro, na análise de Jacob (2006), a principal função da educação superior passou a ser a capacitação e adaptação do trabalhador para as tecnologias produzidas no exterior e às novas exigências da cultura empresarial internacional.

Os financiamentos seguintes foram destinados à modernização do sistema de planejamento e gestão, vinculados às políticas de ajuste econômico e enxugamento do Estado, com base no projeto global de desenvolvimento, cujos reflexos dessas políticas já podiam ser percebidos no início dos anos 1980. Os programas apontavam para a redução do papel do Estado na educação por meio do controle dos investimentos em educação pública, inclusive com a cobrança de taxas escolares e com o incremento da ampliação pelo setor privado. A falta de recursos federais para a educação superior levou as universidades públicas a prestar serviços no mercado com o objetivo aumentar suas receitas.

Em documento setorial do BIRD, formulado em 1974, é defendida a idéia de que:

[...] a escolarização formal, concebida de forma piramidal, constituía um

¹⁴ Estas mutações criaram, portanto, uma classe trabalhadora mais heterogênea, mais fragmentada e mais complexificada, dividida entre trabalhadores qualificados e desqualificados, do mercado formal e informal, jovens e velhos, homens e mulheres, estáveis e precários, imigrantes e nacionais, brancos e negros etc, sem falar nas divisões que ocorrem da inserção diferenciada dos países e de seus trabalhadores na nova divisão internacional do trabalho". (ANTUNES, 2001, p.23)

estímulo para que alunos aspirassem a níveis cada vez mais altos de escolaridade. A elevação das expectativas provocaria um aumento dos gastos públicos com educação, o que seria desaconselhável para a estabilidade dos países em desenvolvimento. (FONSECA, 1998, p.13).

Os contornos da política do não investimento na educação superior pública e de expansão do setor privado ficaram ainda mais evidenciados na década de 1990. Para o Estado brasileiro, à época, financiar, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, instituições privadas era menos dispendioso e mais seguro, já que as IES privadas tinham liberdade para fixarem suas próprias mensalidades e, portanto, condições de quitar suas dívidas.

A proposta neoliberal de “Estado mínimo”, de corte dos gastos com a educação superior pública, de incentivo ao investimento de empresas privadas no mercado educacional, associada à visão estratégica de educação voltada para o atendimento à demanda gerada pelo mercado de trabalho, de valorização da educação técnica vocacional, se tornou a base para o sistema de educação superior que temos hoje; altamente privatizada e elitizada no que se refere ao acesso à educação formal. Considerando, ainda, a omissão do Estado quanto ao tipo de educação oferecida pelas IES privadas e que a regulação do sistema vem sendo feita, principalmente, pelo mercado, temos uma educação superior não só privatizada, mas, também, de maneira geral, de má qualidade. É neste cenário que a relação público/privado na educação superior brasileira precisa ter seus contornos delineados.

Como os termos público e privado podem ser utilizados em contextos diversos e ter significados diferenciados, tomaremos como referência as definições de Arendt (1991), que entende o termo “público” como o espaço ativo da cidadania, o espaço da promoção do bem de toda a coletividade e da ação. Por sua vez, o termo “privado”, segundo a mesma autora, faz referência ao espaço formado por indivíduos ou grupos organizados para a promoção de interesses particulares.

Sendo assim, cabe ao Estado a responsabilidade pela execução do que é de interesse público. Segundo Jacob (2006, p. 68), no atual contexto do capitalismo, o Estado é o responsável pela esfera pública e o mercado o *lócus* da esfera privada. Para a autora, “[...] a privatização do público acontece quando a esfera privada ocupa o espaço do público e os interesses privados se sobrepõem aos da coletividade”.

No caso da educação superior brasileira, a privatização foi a opção feita pelos sucessivos governos para minimizar a escassez de vagas. O favorecimento da esfera privada para a ampliação do setor atendeu em parte aos interesses da coletividade, mas em muito

contemplou os interesses do mercado, contribuindo para a reorganização social proposta pelo neoliberalismo. O resultado é um sistema privatizado, fragmentado institucionalmente e de baixa qualidade.

Para Dourado (2000), este cenário privatista é resultante da opção do Estado em delegar ao setor privado o papel de representação do público, acarretando a privatização da esfera pública. De acordo com o autor:

[...] o processo de expansão das oportunidades educacionais, nesse nível de ensino, tem se intensificado, majoritariamente, sob a égide da esfera privada. Merecem destaque os termos do decreto nº 2.306, estabelecendo a caracterização das instituições em dois campos: lucrativas e não lucrativas. É oportuno situar, contudo, que a ambigüidade entre as esferas ainda persiste, indicando a complexidade do cenário educacional tendo em vista que, em muitos casos, o poder público tem sido acionado para subvencionar, direta ou indiretamente, o setor privado. (p. 291).

Em consonância com os preceitos neoliberais, os governos anteriores, em especial o governo FHC, em seus dois mandatos, (1995-2002), estruturaram suas gestões de modo a restringir as funções do Estado, eliminando boa parte das políticas sociais públicas. O mesmo aconteceu com a educação, contabilizada como gasto público e não como investimento social. Esse fato permitiu que a esfera privada ocupasse, cada vez mais, o espaço deixado pelo Estado, efetivando um verdadeiro desmonte do setor público.

O resultado é o maior índice de privatização da América Latina, com um número de matrículas no setor privado três vezes maior do que a média dos demais países, segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 1999). Se associarmos a esses dados o fato de “[...] ser o Brasil o país latino-americano que detém a menor taxa bruta de escolarização universitária” (SOUSA, 2006, p. 31), concluiremos que o procedimento adotado de expansão do sistema, via segmento privado, não tem se mostrado satisfatório para resolver o problema do acesso. O formato de educação superior focado na mercantilização educacional, que surgiu como a única alternativa para a superação da crise institucional por que passava a universidade brasileira, além de insuficiente, tem apresentado contradições de difícil resolução.

O fato é que o processo de privatização acelerou, ainda mais, a configuração de um sistema heterogêneo e com problemas relacionados à qualidade. Cabe à avaliação institucional criar alternativas para a melhoria dessa qualidade. No entanto, a heterogeneidade do sistema trouxe para o processo de avaliação dificuldades consideráveis. Embora reconhecendo que, se por um lado, a diferenciação institucional facilita a ampliação e a

reacomodação do setor, por outro, cria dificuldades no estabelecimento de uma forma única de avaliação, com abrangência para intervir em um sistema tão complexo.

Isto poderia trazer o questionamento sobre a validade de um procedimento único de avaliação para um sistema de educação superior caracterizado pela diferenciação institucional. Porém, para o sistema de avaliação, existe um elo comum e preponderante entre as instituições, que é a qualidade da educação disponibilizada, determinada pelos dispositivos legais. A exigência da qualidade deve ser a meta de qualquer instituição, independente da maneira como esta está constituída ou dos objetivos a que se propõe.

É tarefa do Estado administrar esse sistema heterogêneo e em crise, aperfeiçoando os procedimentos de avaliação e adotando regras objetivas, que garantam a qualidade da educação oferecida pelas instituições. Além disso, deve estabelecer critérios mais exigentes para a regulação das modalidades de cursos por elas ofertados, de modo que a ampliação do sistema não esteja submetida apenas a lucratividade, dentro de uma visão exclusivamente mercadológica e empresarial. Para Catani e Oliveira (2005, p. 64), “[...] a educação superior foi estruturada de modo a ser mais seletiva quando se trata de ensino público e mais permeável e tolerante no que diz respeito ao ensino privado pago, que se proliferou pelo país, via de regra, oferecendo cursos menos exigentes”.

Este é um reflexo da flexibilização do mercado, ocorrida, principalmente, na década de 1990, que ainda não foi substancialmente alterado pelo atual governo. Exemplo disso, segundo Azevedo (2000), é o excedente de alunos graduados em algumas áreas do conhecimento, criando um gargalo para o ingresso no mercado de trabalho e deixando a cargo das universidades públicas a formação em áreas que demandam maior investimento. Em áreas onde o aporte financeiro deve ser maior, como medicina e engenharia, por exemplo, os cursos, na sua maioria, são ministrados pelas universidades públicas.

Esse direcionamento de expansão adotado não só no Brasil, mas também em outros países, trouxe contradições ainda para o setor público, resultando em uma crise para as universidades que, para Boaventura Santos (2005), possui três dimensões: a crise hegemônica, a crise de legitimidade e a crise institucional. Segundo o autor a crise de hegemonia reflete as “[...] contradições entre as funções tradicionais da universidade e as que ao longo do século XX lhe tinham vindo a ser atribuídas”. (p. 8). É a educação superior buscando o papel social que lhe cabe: de desenvolver e socializar conhecimentos de alto nível ou de formar mão de obra especializada para o mercado.

A crise de legitimidade, no entendimento do autor, decorre “[...] da contradição entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições do acesso e da credenciação

das competências, por um lado, e as exigências sociais e políticas da democratização da universidade e da reivindicação da igualdade de oportunidades para os filhos das classes populares, por outro” (SANTOS, 2005, p. 8). Por um lado, o acesso à universidade é restrito a uma pequena elite preparada desde as séries iniciais para aprofundar conhecimentos de alto nível, na perspectiva de contribuir para o desenvolvimento do país. Por outro, a reivindicação das classes populares pela ampliação do acesso à universidade, consciente de que a educação é um veículo promotor da ascensão social.

E, por último, a crise institucional, é resultante “[...] da contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objetivos da universidade e a pressão crescente para submeter esta última a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social”. (SANTOS, 2005, p.9). A avaliação institucional perpassa a crise institucional por ser um instrumento de análise da eficácia, tenha a instituição uma natureza puramente empresarial ou um compromisso com responsabilidade social, podendo, em qualquer um dos casos, entrar em conflito com a autonomia assegurada à instituição.

A crise de hegemonia a que Santos (2005) se refere tem sido um problema para o setor público e o centro nevrálgico para o setor privado, que ao mesmo tempo em que busca fomentar conhecimentos de alto nível, inclusive para diferenciar-se e manter-se no mercado, também oferece formação rápida e de baixa exigência acadêmica. No entanto, o que se percebe é que a concorrência no mercado, a busca pelo barateamento das mensalidades, a imposição do lucro rápido, dentre outros fatores, levam boa parte das instituições a optarem pelo segundo formato.

O problema dessa concepção institucional voltado exclusivamente para o mercado é o fato de o ideário de qualidade estar, via de regra, associado ao conceito de qualidade total. Esse conceito se baseia, sobretudo, na redução de custos, na racionalização de procedimentos, tendo a alta produtividade como exemplo de eficácia e as normas ou os procedimentos ditados pelo mercado. Com isso, o conceito de qualidade da instituição de educação superior aproxima-se da referência de qualidade na gestão de uma empresa privada prestadora de serviços. Esse entendimento, puramente técnico-administrativo, busca soluções para os problemas educacionais somente a partir do gerenciamento empresarial.

No entanto, não se pode desconsiderar que as instituições privadas contribuíram substancialmente para o aumento de vagas na educação superior, em especial nos anos 1990, principalmente com a abertura de cursos noturnos para contemplar um segmento de alunos que trabalha durante o dia e almeja a ascensão profissional por meio da qualificação em nível

superior, num momento em que a educação superior estava em colapso no que se refere ao acesso.

Um outro fator a ser considerado é que, embora as instituições públicas tenham, reconhecidamente, professores com melhores currículos e sejam, em geral, mais bem avaliadas institucionalmente, as IES privadas são menos burocratizadas, tendo, portanto, condições de atender mais prontamente à dinâmica da educação superior. Para Trigueiro (1999), a facilidade que as IES privadas têm de ajustar-se ao mercado deve-se, em parte, à flexibilidade na mudança das práticas e à agilidade nas adaptações curriculares que têm essas instituições. Além disso, parte das instituições privadas pode dispor mais rapidamente de recursos para investir em tecnologia, melhorar a infra-estrutura, ou atender a outros indicadores resultantes do processo avaliativo, o que não ocorre, em um considerável número de casos, com as instituições públicas, que dependem de dotação orçamentária federal e de processo burocrático moroso.

Todavia, mesmo que o acelerado processo de privatização, ocorrido principalmente na década de 1990, tenha atendido um contingente que não tinha acesso à universidade e buscasse formação em nível superior, contingente esse situado, especialmente, no segmento da classe média assalariada de menor poder aquisitivo, a garantia de vagas para a maior fatia da sociedade brasileira nem de longe foi atendida. A boa qualidade do ensino em instituições públicas, associada a pouca oferta em algumas áreas de conhecimento, contribui para que os cursos se tornem altamente seletivos. É preciso ter uma boa formação desde as séries iniciais do ensino fundamental para concorrer a uma vaga na rede pública, além de condições financeiras para cursar as instituições privadas. Confirmando, portanto, o processo de elitização da educação superior brasileira.

Essas constatações mostram que as políticas educacionais das teorias neoliberais de Estado não têm apontado soluções para o problema da exclusão. No Brasil, reflexos desta realidade podem ser observados no baixo número de matrículas de alunos afrodescendentes em instituições públicas¹⁵.

Quanto à organização acadêmica, as instituições podem ser classificadas em

¹⁵ Conforme afirma Carvalho (2005, p. 20), [...] 96% dos atuais universitários brasileiros são brancos (3% são negros e 1% pardos), uma percentagem considerável desse número é constituída de descendentes de imigrantes, daquele contingente que uma vez viveu em condições de precariedade similares às dos negros. [...] os 10% mais pobres, 70% são negros e 30% são brancos; enquanto dos 10% mais ricos, 85% são brancos e 15% são negros. Esses dados demonstram a estreita relação entre acesso à educação superior, classe social e segmento racial. Os dados demonstram como ainda é excludente e, portanto, pouco democrático o nosso sistema de educação superior.

universidade, centro universitário, faculdades integradas, faculdades/escolas/institutos e centros de educação tecnológica/faculdades tecnológicas (INEP, 2007). No que tange à natureza administrativa, podem ser públicas ou privadas. As públicas podem ser federais, estaduais ou municipais e as instituições privadas subdividem-se em quatro categorias: comunitárias, mantidas por grupos de pessoas físicas ou por mais de uma pessoa jurídica, com representantes da comunidade; confessionais, que atendem à orientação confessional ou ideológica de caráter específico; filantrópicas, ligadas a alguma causa humanitária e as particulares em sentido estrito, instituídas e mantidas pela iniciativa privada. Essas instituições podem, ainda, ser totalmente diferenciadas no que diz respeito ao currículo do curso ou ao papel social que representa.

Convivemos com um sistema heterogêneo tanto no que se refere à natureza administrativa, podendo ser pública ou privada, como na organização acadêmica. Essa diferenciação enorme está presente no segmento público e no privado, com instituições organizadas com propostas, orientações e pretensões educacionais distintas. A expansão que privilegia o setor privado, incrementado a partir da Lei 4.024/61(LDB), contribuiu significativamente para essa diferenciação institucional e, também, para uma grande diversificação das fontes de financiamento.

Para Sguissardi (2000), a diversificação institucional se deve à incapacidade, por parte do Estado, de absorver toda a demanda por educação superior em curto prazo, com o devido investimento na pesquisa e extensão e ao mesmo tempo preparar adequadamente profissionais para o mercado de trabalho. Segundo ele, esse fato resulta do engessamento provocado pela Lei 5540/68, da Reforma Universitária, que propunha um modelo excessivamente unificado e caro, consolidado na associação entre ensino, pesquisa e extensão. Esse modelo fechado levou o poder público a estabelecer uma dualidade institucional: universidades de pesquisa e universidades de ensino. Coube às instituições públicas o atendimento a estrutura voltada para a pesquisa, que demanda maior custo e é dirigido a uma pequena parcela da população.

Embora a referida Reforma tenha tido como princípio o fortalecimento da formação universitária, na opinião de Vieira (2005),

A estrutura organizacional definida pela reforma universitária de 1968 foi delineada segundo padrões contemporâneos de universidade, orientada pelo princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa. A legislação, todavia, não foi capaz de deter um processo que veio a traduzir-se em um sistema fortemente marcado pela heterogeneidade. De um lado, se colocaram as instituições de primeira linha orientadas em sintonia com este padrão:

universidades federais, algumas estaduais (de modo especial as paulistas) e particulares. De outro lado, se inseriram as instituições de segunda linha, a grande maioria das quais particulares, somente responsáveis pela oferta de ensino, muitas vezes de baixa qualidade. Embora regido por uma legislação comum, o sistema abrigou diferenciações internas profundas (p. 18).

No entendimento de Sguissardi (2000), a má qualidade da educação praticada em boa parte das instituições privadas deve-se ao enfoque pouco educacional e muito mercadológico dado à educação superior. Sendo o conhecimento, nestas instituições, entendido, cada vez mais, como investimento produtivo, garantia de ganhos comparativos e bem privado de interesse individual negociável no mercado de trocas, portanto um investimento atrativo para empresas que procuram bons negócios, independente do produto que está comercializando.

Dentro dessa perspectiva empresarial é preciso considerar que, para o setor privado, a diferenciação e a diversificação institucional estão intrínsecas nas estratégias competitivas do mercado, os produtos precisam de marcas diferenciadas para serem absorvidos pelo consumidor, e com a educação não é diferente. Além disso, essa diferenciação favorece a adaptabilidade e o ajuste das instituições a um mercado em constantes mudanças.

Contudo, a diferenciação e a diversificação não estão presentes somente na esfera privada. As instituições públicas podem receber recursos federais e estaduais. Em relação à conformação institucional, em razão da autonomia que possuem, podem se constituir com projetos pedagógicos, estrutura administrativa, infra-estrutura física e concepção de ensino totalmente diferenciados. Fato que pode ser facilmente observado se comparadas, por exemplo, instituições federais de regiões administrativas diferentes.

Dentro dessa heterogeneidade característica do sistema brasileiro, de um lado é preciso nivelar a qualidade do ensino oferecido, de outro, deve-se ter respeito à identidade institucional desses vários segmentos e, ainda, o reconhecimento de que cada instituição tem sua função social e atende a uma determinada parcela da sociedade. Seguindo esse raciocínio, Ristoff (2005, p. 43) afirma que “[...] as Instituições de Ensino Superior, como sabemos, são muito diferentes na sua natureza, nas suas pretensões, na sua qualificação, nos seus estágios de desenvolvimento, e não há que se exigir delas desempenhos incompatíveis com as suas características”.

Sousa (2006) chama a atenção para o fato de comumente usar-se, apesar da diferenciação institucional do sistema nacional de educação superior, a expressão “universidade brasileira” para fazer referência à totalidade de um sistema complexo, que tem como característica central a heterogeneidade. Na avaliação do autor, “[...] em um contexto no qual há diferenças de interesses, demandas e organizações internas, o discurso de uma

pretensa homogeneidade no sistema de ensino superior brasileiro é, portanto, questionável” (p. 143). Essa visão homogeneizada mascara as diferenças existentes entre as instituições públicas e privadas e no interior de cada um desses segmentos.

O reconhecimento da heterogeneidade do sistema de educação superior é elemento primordial para o trato de suas contradições e problemas. O sistema comporta uma enorme pluralidade organizacional; é complexo, predominantemente privado, fragmentado institucionalmente, vulnerável a abalos constantes por falta de investimentos, mudanças na legislação ou concepções políticas diferenciadas.

Os diferentes entendimentos do papel que cabe ao Estado na educação superior e a discrepância entre o espírito da lei e a sua efetiva aplicação pelo poder público são questões a ser consideradas. Por mais que a legislação seja abrangente e avançada, sua interpretação, e mais ainda, sua implementação, está submetida aos ditames dos que detêm o poder político e econômico. Afinal, existe para cada governo, em seu limite temporal de atuação, um espaço de autonomia relativa, que permite que sejam implementados projetos e políticas públicas, dentro de uma concepção político-ideológica.

Os governos dos presidentes Fernando Henrique (1995-2002) e Lula (iniciado em 2003), ilustram bem esse fato. Regidos pela mesma Constituição de 1988 e LDB de 1996, implementaram o determinado em lei, a partir de entendimentos ou interpretações diferenciadas, embora as leis fossem as mesmas. O governo FHC priorizou a ampliação de vagas na educação superior pela via privada, reduzindo os investimentos no setor público. O atual governo, pela natureza política do projeto que o levou ao poder, defende o fortalecimento e a ampliação das vagas no setor público, embora reconhecendo a necessidade de incremento ao setor privado.

Segundo Franco e Morosini (2003), o projeto “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, compunha o Programa de Governo Lula, no qual estavam expressas as intenções do governo no campo educacional. O documento ressaltava a educação em todos os níveis “[...] como um direito social básico e universal e subordina o projeto educacional a três diretrizes gerais: a) democratização do acesso e garantia de permanência, b) qualidade social da educação e c) implantação do regime de colaboração e democratização da gestão” (p. 136).

O projeto que melhor sintetiza a proposta do atual governo, especialmente no que se refere ao fortalecimento do segmento público, é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Instituída pelo Decreto nº 6.096/07, a proposta busca atender as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, que estabelece o aumento da oferta de vagas na educação superior em pelo menos 30%, para

jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, nos dez anos após sua aprovação. O programa estabelece, ainda, metas a serem cumpridas pelas universidades, como ampliação de vagas e melhoria da infra-estrutura, para que estas recebam maiores recursos por parte do governo federal.

Em um mundo onde o conhecimento é cada vez mais valorizado, não há como negar a associação direta existente entre escolaridade e renda, maior qualificação e melhores salários, o que reforça a emergência não só da ampliação do acesso, mas também da melhoria da qualidade da educação disponibilizada. Em se tratando de um país com os níveis de desigualdade social que tem o Brasil, investir na rede pública é dever do Estado.

No entanto, o problema do acesso não será resolvido somente com o incremento do setor público, visto que a capacidade do Estado é sempre inferior às necessidades da sociedade. Na tarefa de ampliação do sistema o segmento privado tem um papel fundamental, mas é importante reafirmar que a abertura para esse setor deve se dar por meio de critérios que exijam a qualidade do ensino, submetidos, portanto, a uma regulação rigorosa por parte do MEC.

Partindo do reconhecimento da diversidade do sistema, cabe ao poder público apontar soluções para fomentar a melhoria da qualidade educacional das redes pública e privada e, ainda, ajustar, extinguir ou sugerir as políticas públicas que irão configurar o sistema de educação superior. A avaliação institucional, nesse contexto, se configura no principal instrumento para mapear, diagnosticar e sugerir novos encaminhamentos. O Sistema de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), por meio de alguns instrumentos, dentre eles o Exame Nacional de Desempenho do Estudante – Enade, tem envidado esforços nessa tarefa.

O reconhecimento da importância da avaliação institucional no complexo cenário da educação superior brasileira foi o impulso inicial para o estudo da influência do Enade no processo de avaliação da educação superior. Nesta perspectiva, a pesquisa ora apresentada se deu nas duas únicas universidades do Distrito Federal, o que torna necessário apresentarmos um panorama da realidade da educação superior local. Apenas dois autores aprofundaram estudos sobre a expansão e a consolidação da educação superior no DF, Martins (1997, 1998) e Sousa (2003, 2004, 2006, 2007), motivo pelo qual a discussão realizada no próximo item focaliza os aspectos conjunturais abordados por esses dois autores.

O processo de expansão da educação superior local, no período compreendido entre a inauguração de Brasília aos dias de hoje, não se deu de forma diferenciada do restante do Brasil, conforme veremos em seguida. A exemplo das outras regiões, ocorreu preferencialmente por meio do segmento privado e se configura em um sistema heterogêneo,

caracterizado pela diversidade da organização acadêmica, nas esferas pública e privada.

1.3. Educação superior no Distrito Federal: instalação e consolidação do campo

A primeira instituição de educação superior do Distrito Federal, a Universidade de Brasília – uma das duas universidades investigadas no presente estudo –, foi instituída em 1961, um ano após a inauguração da cidade. Porém, somente em 1968, outras duas instituições, de natureza privada, passaram a figurar no cenário da educação superior brasiliense: o Centro de Ensino Unificado de Brasília (CEUB), transformado em centro universitário em 1999 (UniCEUB) e a Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF), que passou a Centro Universitário em 2004 (UniDF).

Desta forma, até o final da década de 1960, a cidade contava apenas com essas duas instituições privadas. Na década seguinte foram inaugurados mais três estabelecimentos, nos anos 1980 mais cinco, e outros três na década de 90, somando um total de 13 instituições privadas até 1993. Dentre estas apenas uma, a Universidade Católica de Brasília/UCB – a outra instituição focalizada neste estudo –, não estava instalada em Brasília, mas em Taguatinga, cidade satélite do Distrito Federal. Portanto, até a primeira metade dos anos 1990, a expansão do segmento privado foi lenta e centralizada em Brasília.

Martins (1997) atribui a expansão da educação superior no Distrito Federal, de 1970 a 1992, pela via privada, aos seguintes fatores: (i) o crescimento populacional; (ii) o fato de o setor terciário ser predominante na economia da região; (iii) o ritmo lento de crescimento da única instituição federal existente, insuficiente para atender a demanda; (iv) a falta de oferta de ensino noturno por essa instituição, o que passou a ocorrer somente a partir de 1989.

Na medida em que aumentou a população local, cresceu o número de instituições privadas, e, conseqüentemente, a disputa entre elas. Essas instituições, com características cada vez mais heterogêneas, disputavam à época uma farta clientela, especialmente entre os funcionários públicos, que buscavam ascensão profissional e melhores salários por meio do diploma de curso superior.

O segmento público contava, de 1962 a 1995, com apenas duas instituições: uma federal (UnB) e uma escola isolada – Instituto Rio Branco (IRBr), subordinada ao Ministério das Relações Exteriores. Esse Instituto ofereceu o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata, reconhecido como nível superior pelo Conselho Federal de Educação (Parecer nº

1.842/75 CFE), até o ano de 1995. A partir dessa data, em razão de mudanças na legislação do Ministério das Relações Exteriores, passou-se a exigir dos candidatos ao cargo de diplomata graduação plena, fato que levou o IRBr a não oferecer mais o curso, fato que o levou a não mais figurar como instituição pública de educação superior, no censo educacional do INEP/MEC.

Entre 1995 e 2001, na avaliação de Sousa (2003), o processo de expansão do seguimento privado é acentuado, quando são criados mais 52 estabelecimentos de ensino, sendo apenas uma de natureza pública. A partir de então, o Distrito Federal passou a contar com 65 instituições de educação superior, sendo 97,0% do total representado pelo segmento privado. Ainda segundo o autor, “[...] houve um aumento de 138,4% no número de matrículas no segmento privado, enquanto o percentual correspondente no segmento público foi de 37,5%, à medida que, nesse último, encontravam-se matriculados 12.811 alunos em 1995 e 17.627, em 2001” (SOUSA, 2003, p. 40).

Esse autor aponta como principais motivos para o aumento do número de instituições particulares nesse período: (i) a demanda existente que não vinha sendo atendida pelos estabelecimentos existentes; (ii) o estímulo apresentado pela política educacional definida, na década passada, para esse nível de ensino; (iii) a rentabilidade do setor privado; (iv) o interesse dos proprietários de escolas de educação básica em aproveitar a estrutura dos seus estabelecimentos; (v) a renda da população local, mais elevada em relação às outras Unidades Federativas.

Tabela 1: Crescimento do número de matrículas nos cursos de graduação presenciais, nas IES públicas e privadas, no Distrito Federal (1991 -2006)

Ano	Distrito Federal	Pública	Privada
1991	32.186	8.776	23.410
1996	41.000	13.581	27.419
2005	115.840	19.079	96.761
2006	122.853	19.440	103.413
1991/1996	27,4	54,8	17,1
%			
1996/2006	199,6	43,1	277,1
%			

Fonte: MEC/Inep/Deaes

Conforme podemos observar na tabela 1, analisando o número de matrículas de 1991 a 2006, a expansão do sistema de educação superior local se deu preferencialmente pelo segmento privado, crescimento correspondente à demanda criada no Distrito Federal, em

razão do aumento populacional. Em contrapartida, as instituições públicas, embora duplicando o número de vagas, tiveram um aumento nas matrículas desproporcional à necessidade de expansão.

De 1996 a 2006, podemos verificar uma expressiva ampliação do sistema e uma defasagem, ainda maior, entre o número de matrículas nas instituições privadas e públicas, confirmando a opção do poder público em delegar ao segmento privado o investimento na expansão do sistema. De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o número de instituições públicas no DF passou de 1 para 2, enquanto o número de IES privadas passou de 1 para 73 (setenta e três).

Para Sousa (2003), os motivos que explicam esse momento da expansão se devem aos seguintes fatores: (a) a demanda existente que não vinha sendo atendida pelos estabelecimentos existentes; (b) o estímulo apresentado pela política educacional definida, na década passada, para esse nível de ensino; (c) a rentabilidade do setor privado; (d) o interesse dos proprietários de escolas de educação básica em aproveitar a estrutura dos seus estabelecimentos; (e) a renda da população local, mais elevada em relação às outras Unidades Federativas.

No entanto, entre 2005 e 2006 percebe-se uma estabilização no número de instituições locais de educação superior, tendo sido inauguradas sete instituições privadas nesse período. No setor público, como podemos observar, praticamente não houve aumento no número de instituições públicas de 1995 a 2006. Em 2005 foi criada a Escola Superior de Ciências da Saúde (FEPECS), que ofertava apenas o curso de Medicina, conforme aponta o Censo da Educação Superior, na tabela 2 (INEP, 2007).

Tabela 2: Número de instituições de educação superior, por categoria administrativa, no Distrito Federal (1991-2006)

Natureza administrativa						
Ano	DF	Pública			Privada	
		Federal	Estadual	Total	Particular	Comunitária / confessional/ filantrópica
1991	13	2	-	11	11	-
1996	13	1	-	12	12	-
2005	68	1	1	66	58	8
2006	75	1	1	73	65	8
1991/1996	-	-50	-	9,91	9,91	-
%						
1996/2006	476,92	-	-	508,33	441,66	-
%						

Fonte: MEC/Inep/Deaes

Embora tenha sido criada mais uma instituição pública, a Universidade de Brasília continuou a ser, praticamente, a única instituição pública do DF. O mesmo não ocorreu com o setor privado que, durante o período em questão, cresceu 508,3%.

Assim como aconteceu no restante do país, houve uma retração de investimentos no setor público, deixando-se para as instituições privadas o atendimento à demanda crescente pela educação superior no DF. O aumento significativo das instituições privadas ocorreu na segunda metade da década de 1990, acentuando o processo de diferenciação institucional. No entanto, os reflexos dessa expansão já podiam ser percebidos no início da mesma década, não só na Unidade Federativa em destaque, como também nas demais regiões do Brasil.

A conseqüência negativa do crescimento acelerado e desordenado do setor privado vem se manifestando na forma de sua possível exaustão. Em 2006, conforme mostra a tabela a seguir, o Distrito Federal disponibilizou um total de 86.814 vagas, das quais 82.551 eram oferecidas pelo segmento privado. No entanto, apenas 33.928 foram preenchidas, ficando ociosas 48.623 vagas, ou seja, mais da metade das vagas oferecidas não foram ocupadas. Esta realidade, segundo dados do Inep (2006), existe mesmo ocorrendo aumento de 50,0% no número de alunos matriculados e concluintes no ensino médio.

Tabela 3: Relação vaga/candidato/ingressante dos cursos de graduação presenciais nas IES privadas do Distrito Federal (1991-2006)

Ano	Total de vagas IES públicas e privadas	Instituições Privadas de Educação Superior					
		Vagas	Candidatos	Candidato/Vaga	Ingressos	Vagas Ociosas	%
1991	8.985	6.589	27.957	4,2	6.122	467	7,1
1996	10.331	7.215	31.953	4,4	6.963	252	3,5
2005	73.961	71.534	95.913	1,3	32.099	39.435	55,1
2006	86.814	82.551	95.184	1,1	33.928	48.623	58,9
1991/1996	15,0	9,5	14,3	-	13,7	-	-
%							
1996/2005	69,9	1.044,1	197,8	-	360,9	-	-
%							

Fonte: MEC/Inep/Deaes

Embora o seguimento privado tenha disponibilizado, em 2006, 12.718 vagas a mais do que disponibilizou em 2005, o número de alunos ingressantes praticamente se manteve, ficando ociosas 58,9% das vagas. Diante desse fato, podemos confirmar: a) a exaustão do setor privado; b) o fato de que a ampliação das vagas, preferencialmente, via segmento privado, não tem resolvido o problema do acesso.

Comparando a tabela 3 com a tabela 4 poderemos perceber os diferentes contextos que envolvem os segmentos público e privado.

Tabela 4: Relação vaga/candidato/ingressante dos cursos de graduação presenciais nas IES públicas do Distrito Federal (1991-2006)

Ano	Total de vagas IES públicas e privadas	Instituições Públicas de Educação Superior					
		Vagas	Candidatos	Candidato/Vaga	Ingressos	Vagas Ociosas	%
1991	8.985	2.396	19.996	8,3	2.283	113	
1996	10.331	3.116	35.226	11,3	3.046	70	2,3
2005	73.961	4.128	82.504	19,9	4.066	62	1,5
2006	86.814	4.263	57.815	13,5	4.169	94	2,2
1991/1996%	15,0	30,1	76,2	-	33,4	-	-
1996/2006%	740,3	36,8	64,1	-	36,86	-	-

Fonte: MEC/Inep/Deaes

Das 86.814 vagas disponibilizadas no Distrito Federal, apenas 4.263 foram oferecidas pelo setor público, embora houvesse 57.815 candidatos. O segmento público, entre 1996 e 2006, aumentou em 36,8% o número de vagas, sendo que destas 98,1% foram oferecidas pela Universidade de Brasília.

Embora ainda haja uma grande demanda de alunos por cursos de graduação, o valor das mensalidades é um fator de impedimento para o preenchimento das vagas das IES privadas. Esse fato pode ser constatado com o alto índice de evasão e de inadimplência de alunos nas instituições privadas. Na avaliação de Sousa (2007), as instituições privadas locais estão sujeitas, em um futuro próximo, a seus alunos não terem mais como arcar com as mensalidades, mesmo considerando o fato de o DF possuir uma renda superior ao nível nacional, o que, em tese resultaria na concorrência ainda maior entre essas IES.

O alto prestígio da única universidade pública do Distrito Federal associado às altas mensalidades praticadas pelo setor privado tem tornado o vestibular dessa instituição cada vez mais competitivo, evidenciando, dessa forma, a necessidade de investimentos na ampliação de vagas.

Em 2005, segundo Sousa & Araújo (2006), o DF contava com 115.840 estudantes nos cursos de graduação, dos quais 83,5% estavam matriculados em instituições privadas. Segundo os autores, embora nos anos seguintes o segmento privado ainda respondesse pela maioria das matrículas na educação superior, o crescimento do setor ficou limitado a 25,4%, enquanto as vagas nas instituições públicas aumentaram em 46,0% no mesmo período. A Universidade de Brasília, entre 2005 e 2006, aumentou seu número de vagas em 147,4%.

Buscando diminuir o excedente de vagas ociosas, é razoável supor que as instituições privadas venham flexibilizando seus processos seletivos, passando a investir cada vez mais

em marketing e campanhas publicitárias, chegando, também, a baixar o valor das mensalidades, dentre outras iniciativas. Sousa (2003) chama a atenção para a forma como essas instituições se ajustam a fim de atender a política definida pelo MEC, as demandas sociais e a concorrência do mercado. Além do investimento em uma marca mais atraente para o mercado, algumas das novas instituições passam a desenvolver suas atividades em cidades com população mais numerosa e renda mais elevada, no entorno do Distrito Federal.

Ainda de acordo com o mesmo autor, o excedente de vagas no Distrito Federal tem levado as instituições privadas a tomar medidas que lhe garantam a sobrevivência no mercado educacional, dentre elas: (i) priorizar a instalação de novas unidades em regiões administrativas do DF, considerando o elevado número de instituições em Brasília; (ii) buscar uma identidade institucional diferenciada, na afirmação de alguma característica que atraia o aluno/consumidor; (iii) investir na qualidade do ensino disponibilizado; (iv) investir em uma concepção gerencial voltado para o atendimento das demandas sociais e as exigências do mercado.

Em outra pesquisa realizada com gestores de 21 instituições, Sousa (2008) investigou os reflexos do processo de expansão da educação superior adotado no Distrito Federal. Participaram do estudo 2 (duas) instituições públicas e 19 (dezenove) instituições privadas, com diferentes organizações acadêmicas. Os participantes foram indagados sobre a atual política educacional e a gestão de suas instituições; a relação estabelecida por essas IES com a qualidade e com a construção de uma marca diferencial e a imagem que essas instituições pretendem projetar para a comunidade, buscando divulgar seus serviços.

A primeira constatação registrada pelo pesquisador em questão é a de que [...] todos os entrevistados foram unânimes em argumentar que as IES sob sua direção estão empenhadas em construir e /ou perseguir uma marca própria no campo da educação superior do DF (p. 217). O autor ressalta que, na fala de alguns gestores, está presente desejo de incorporar elementos do segmento público e, ao mesmo tempo, são negados traços próprios ou inerentes a estrutura institucional privada. Destaca também que a maioria dos entrevistados considera positiva a diversificação das instituições que compõem a rede local de educação superior, por considerarem que esse fator [...] garantiria acesso a um público diferenciado, com a inclusão de mais estudantes de baixa renda (p. 218). Os gestores enfatizaram, também, como estratégia de consolidação institucional, a necessidade de investir na qualidade educacional, na perspectiva de garantir uma boa formação e uma melhor colocação no mercado de trabalho.

Na pesquisa, os gestores entrevistados apontaram cinco aspectos que consideram

diferenciais de gestão em suas respectivas instituições, são eles: (a) as características e peculiaridades das mantenedoras; (b) os traços do pioneirismo; (c) responsabilidade social marcada pelo discurso voltado para a democratização do acesso; (d) corpo docente qualificado; (e) atendimento às diretrizes definidas pelo poder público; (f) a qualidade dos serviços educacionais. Entretanto, a qualidade foi o diferencial abordado com maior ênfase. Os outros cinco aspectos, quando mencionados, estavam diretamente relacionados ao fator qualidade, inclusive pelo fato de reconhecerem na qualidade um diferencial para a inserção do aluno no mercado de trabalho. Por outro lado, apontam as dificuldades em cumprir as determinações legais do MEC que visam assegurar a qualidade, em consonância com o projeto institucional idealizado. Tudo indica que IES privadas locais vêm criando uma marca própria, impelidas, sobretudo, pela necessidade de imprimir um nível de qualidade exigido pelo mercado ao trabalho que realizam (SOUSA, 2008, p. 222).

Segundo o autor, na percepção de alguns dos entrevistados, muitas IES têm enfrentado dificuldades na consolidação de uma marca assentada em critérios acadêmicos em razão dos padrões de avaliação implantados pelo governo. Contudo, esses gestores reconhecem que esses padrões têm, de fato, elevado o nível da qualidade institucional de tal maneira que aquelas IES que não atenderem a esses padrões satisfatoriamente poderão ficar em desvantagem no processo concorrencial. Em geral, os diferenciais apontados estão relacionados à qualidade do ensino, infra-estrutura e qualificação docente.

Portanto, ao analisarmos o cenário da educação superior no Distrito Federal, podemos perceber a sua similaridade com o restante do Brasil. O sistema é composto predominantemente pelo segmento privado, configurado em uma enorme diferenciação institucional, com instituições que, não raras vezes, dispõem de infra-estruturas inadequadas, apresentam resultados insuficientes e mecanismos de controle de qualidade frágeis. Muitos desses problemas derivados da expansão desordenada e da regulação feita, preferencialmente, pelo mercado.

Nesse contexto, a avaliação institucional se constitui em um instrumento fundamental para a regulação e melhoria da qualidade do sistema como um todo. Se considerarmos o período histórico desde a implantação da educação superior no Brasil aos dias de hoje, perceberemos que nossas experiências no campo da avaliação são muito recentes e restritas, muito ainda teremos para aprender e ajustes sempre serão necessários, considerando a complexidade e a dinâmica do sistema educacional.

Porém, o importante é que, hoje, o debate sobre a avaliação institucional faz parte da pauta não só da comunidade acadêmica; ele está lançado no âmbito da sociedade,

contribuindo com inúmeras sugestões e levando o sistema de avaliação implementado em 2004 a incorporar ajustes que, sem dúvida, trazem avanços para o processo avaliativo. Nesse processo, a cada ano, consolida-se a cultura da avaliação institucional.

Por envolver toda a comunidade acadêmica, o Exame Nacional de Desempenho do Estudante – Enade, um dos instrumentos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, tem sido um dos principais veículos de propagação da cultura avaliativa, trazendo à tona a discussão sobre o caráter da avaliação e, como consequência, o debate sobre a qualidade educacional. Cabe ao Enade avaliar o estudante, para juntamente com os demais instrumentos, sugerir iniciativas para a melhoria institucional e, também, medidas de ajuste e implantação de políticas públicas.

O reconhecimento da importância da avaliação institucional foi o elemento motivador para a realização desta pesquisa, que centrou seu foco nos efeitos do Enade para a melhoria institucional. Visando ao alcance do objetivo proposto nesta dissertação, no primeiro capítulo buscou-se situar a educação superior numa perspectiva histórica, desvelando a configuração do atual sistema e o surgimento do interesse com a questão da qualidade por parte de educadores e legisladores. Em seguida, foram apontadas as contradições que perpassam os segmentos público e privado e as dificuldades da avaliação institucional em um sistema muito diversificado. Por último, abordamos o cenário da educação superior do Distrito Federal, *locus* da presente pesquisa.

A discussão feita fundamenta-se no entendimento de que os procedimentos de avaliação só terão êxito se forem consideradas todas as particularidades do sistema e se a sua abrangência for do tamanho do país que a comporta. No sentido de aprofundar o tema da pesquisa, trataremos no capítulo seguinte de conceitos, objetivos e procedimentos da avaliação institucional; significado e critérios de qualidade educacional e as experiências recentes em avaliação institucional.

CAPÍTULO 2

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: A IDÉIA E A HISTÓRIA

O eixo de discussão deste capítulo é o papel da avaliação institucional na educação superior brasileira. Nele, primeiramente, serão abordados conceitos, concepções e procedimentos desse tipo de avaliação. Em um segundo momento, discute-se o significado da qualidade para a avaliação da educação superior. Em seguida, traçaremos o panorama das experiências brasileiras em avaliação institucional, tomando-se como foco a educação superior. E, por último, abordaremos o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), expondo o seu funcionamento e a sua inserção na educação superior, dando especial destaque ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudante (Enade), foco principal do presente estudo.

2.1. Avaliação institucional: concepções e objetivos

Avaliar significa atribuir valor a algo. A gênese da palavra, que deriva do latim, está firmada em uma concepção valorativa. No caso específico da avaliação institucional significa estabelecer um julgamento valorativo entre uma organização e um padrão previamente definido. Nesse sentido, a avaliação se processa a partir da comparação. Quanto mais bem definidos os padrões de comparação, melhor se desenvolverá o processo de avaliação e mais fidedigno será o resultado alcançado.

No entanto, embora a avaliação tenha como pressuposto a comparação, não deve ser confundida com uma técnica de medidas. Por mais que na avaliação se utilizem indicadores quantitativos, sua fundamentação é subjetiva e tem como principal referência a percepção dos valores qualitativos. As medidas efetuadas num processo de avaliação podem apenas oferecer subsídios para o ato de julgar, que é prerrogativa do avaliador, explica Barreto (1993).

Grinspun (2001) diz ser a avaliação, ao mesmo tempo, um conceito simples e um processo complexo. Dentro dessa complexidade estão implícitos dois procedimentos: o diagnóstico e a tomada de decisão. O diagnóstico visa possibilitar a identificação da realidade

avaliada, com suas características, necessidades e propriedades. A tomada de decisão, a partir de um posicionamento alicerçado em uma teoria, fundamenta as decisões a serem tomadas, levando em conta os objetivos e finalidades previamente determinados. Mas, sobretudo, a avaliação pressupõe processos subseqüentes após o diagnóstico e a tomada de decisão por ser contínua e dinâmica.

Talvez a complexidade da atividade avaliativa se deva, principalmente, à necessidade do estabelecimento de objetivos precisos para a formulação dos padrões de comparação. No entanto, esses objetivos nem sempre são consensuais, afinal, são permeados por valores culturais, éticos e políticos, expressos, conseqüentemente, em uma concepção de Estado e de sociedade. Tais objetivos estão subordinados a uma noção mais ampla, que se refere ao que é intrínseco a avaliação institucional, conceito que buscaremos aprofundar a seguir.

A avaliação institucional é um processo que tem por objetivo examinar a realidade e a qualidade das atividades desenvolvidas no âmbito da educação superior, assim como o retorno social que as instituições e as políticas públicas do setor estão dando à sociedade, tendo como parâmetro o padrão de comparação estabelecido a partir da delimitação de seus objetivos. A avaliação é, ao mesmo tempo, um instrumento de auto-reconhecimento para a instituição e de identificação da recepção e consecução das políticas públicas para o Estado.

Conceituando avaliação, Belloni e Belloni (2003) dizem ser ela um instrumento pelo qual a sociedade, e não apenas o governo, deve aferir, conferir e julgar se os esforços ou investimentos em educação estão alcançando seus objetivos e como podem ser aperfeiçoados. Nesta perspectiva, a avaliação deve estar voltada para os processos e para os resultados das atividades educacionais. Apreciar o resultado é apenas parte da compreensão do processo acadêmico que se desenrola. É necessário compreender a cultura institucional, o contexto em que se dá o processo de aprendizado, a participação das pessoas envolvidas nesse processo e as tecnologias que podem contribuir para o desenvolvimento da formação do cidadão/profissional. Segundo os autores, a avaliação institucional é “[...] um processo sistemático de análise de uma atividade ou instituição que permite compreender, de forma contextualizada, todas as dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento” (p. 17).

O processo de avaliação resulta no redimensionamento das diretrizes, na continuidade ou recondução das políticas públicas e consolidação dos preceitos educacionais. Acima de tudo, adverte Dias Sobrinho (2003), avaliar é uma ação que não admite neutralidade, que ultrapassa as descrições objetivas e as análises de coerência interna da realidade tomada de objeto. Para o autor, a avaliação faz parte dos contextos humanos,

estando, portanto, mergulhada em ideologias e valores, jogos de interesse e poder. Em seu entendimento, a avaliação é “[...] fundamentalmente política porque pertence ao interesse social e produz efeitos públicos de grande importância para as sociedades” (p. 92).

O ato de avaliar implica a emissão de juízo de valores, formulados em um processo de forte conteúdo ético e político, pois indagam sobre os significados sociais. Além disso, implica reconhecer o mundo da produção humana e suas diferenças, dando um novo significado a valores técnicos, científicos, didáticos-pedagógicos e culturais. De modo que a avaliação institucional não pode ser entendida como instrumento meramente técnico e nem tão pouco tratada como uma questão apenas de ordem econômica uma vez que, acima de tudo, tem um papel político de grande importância nas transformações e nas reformas da educação superior e da própria sociedade. Portanto, além da concepção valorativa, o conceito de avaliação está submetido às circunstâncias históricas. Seu papel, do ponto de vista político, é tão eficiente para modelar sistemas e garantir determinadas práticas que nenhum Estado moderno poderia deixar de praticá-la de modo amplo, consistente e organizado.

O caráter eminentemente político da avaliação deve-se ao fato de ser ela uma política pública e/ou parte integrante de uma política pública. As políticas públicas podem ser entendidas como a soma das ações de um governo ou a forma de um governo produzir ações específicas em uma sociedade. Ou ainda, a ação de um governo, traduzida na implementação e manutenção de uma política específica, no cumprimento de suas responsabilidades. Nesse contexto, podemos entender a avaliação institucional como uma política pública.

Na análise de Souza (2006), o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. De modo que a avaliação institucional pode ser, também, parte integrante de uma política pública. Ela pode ser, ao mesmo tempo, um campo de ação com objetivos determinados, que produz resultados específicos e, também, a última etapa de uma política pública, na medida em que recai sobre a avaliação a responsabilidade de analisar todo o processo, depois de concluída uma etapa. É, simultaneamente, o último estágio da política pública e o primeiro para a tomada de decisão pública e institucional. Mas, independente da etapa em que seja utilizada, é objetivo da avaliação julgar valorativamente se determinadas ações ou procedimentos são pertinentes, insuficientes ou apropriados, buscando constantemente o ajuste para alcançar o objetivo proposto ou a regulação.

Quando abordamos a avaliação institucional, lidamos constantemente com o conceito de regulação, por esse motivo o explicitamos no texto. O termo regulação define um conjunto de atividades, que para Kells (1995) tem como propósito o exame da condição ou o nível de

desempenho de uma ação para mantê-la ou modificá-la. Portanto, o conceito está invariavelmente associado ao ato de avaliar, na medida em que estabelece a medição do desempenho de uma ação. No entanto, o termo avaliação está frequentemente associado a todo o processo de verificação de um determinado desempenho; já a regulação está relacionada à ação institucional, desempenhada pelo poder público para adequar o sistema a padrões estabelecidos, com base nos resultados de uma avaliação formativa ou somativa.

A relação entre Estado e sociedade é estabelecida durante as gestões públicas a partir da concepção de Estado de um determinado grupo no poder. Sob este ângulo, a ação do Estado é orientada pela visão político-ideológica dos que assumem, em determinados períodos, os governos. Consoante a esta idéia, a avaliação institucional, como política pública para a educação superior, retrata na sua formulação as influências políticas hegemônicas de cada período histórico. De modo que avaliar é

[...] realizar julgamentos que envolvem aprovação ou não de determinado programa ou política. Nesse sentido, as avaliações sempre se sustentam em determinada concepção teórica e política, não sendo, portanto, neutras. Não é possível discutir a avaliação apenas do ponto de vista do modelo, de técnicas e procedimentos, já que a avaliação, invariavelmente, está inserida e é compreendida a partir de uma concepção de Estado e sociedade (BOSCHETTI, 2005, p. 3).

Do ponto de vista da origem, a avaliação institucional surgiu no cenário brasileiro durante o regime militar, ao ser determinado no art. 49, da Lei 5.540/68, que “[...] as universidades e os estabelecimentos isolados reconhecidos ficam sujeitos à verificação periódica pelo Conselho de Educação competente”. Essa iniciativa legal compunha o arcabouço de propostas de reformulação da educação superior orientadas pelo acordo MEC/USAID¹⁶, citado anteriormente. Com esse acordo o governo brasileiro delegou a técnicos estrangeiros a concepção e a condução dos projetos de reorganização da educação superior brasileira. O acordo, que tinha como propósito a inserção do Brasil no modelo gerencial capitalista, apresentava duas propostas relacionadas à avaliação: o Plano Atcon e o Relatório da Comissão Meira Mattos.

Na avaliação de Dias et al. (2006), é possível afirmar que as questões de avaliação do Plano Atcon fundamentavam-se em duas dimensões: “[...] a primeira evocava os princípios

¹⁶ MEC/USAID - Série de acordos produzidos, durante os anos 1960 e 1970, entre o Ministério da Educação brasileiro (MEC) e a United States Agency for International Development (USAID). Visavam estabelecer convênios de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira. Entre junho de 1964 e janeiro de 1968 foram firmados 12 acordos, abrangendo desde a educação primária (atual ensino fundamental) ao ensino superior. O último dos acordos firmados foi no ano de 1976.

idealizadores de um modelo empresarial para o sistema universitário; e a segunda projetava autonomia e independência para esse sistema” (p. 437). No entanto, advertem os autores, para que essa autonomia viesse de fato a existir, a instituição deveria ser transformada em fundação privada. O relatório da Comissão Meira Mattos consistia na análise política, social e econômica do país e na indicação de uma ampla reestruturação institucional, como forma de melhorar o desempenho e diminuir a aplicação de recursos no sistema de educação superior. A ampliação do sistema deveria se dar com a expansão da rede privada.

O primeiro grande ciclo de expansão da educação superior, ocorrido nos anos 1970, acentuou a heterogeneidade do sistema e fortaleceu a necessidade de mecanismos de ajustes para a educação superior. O debate sobre a avaliação institucional tomou fôlego na década de 1980, em especial no meio acadêmico e a avaliação passou a ser apontada como um imperativo no que se refere às políticas públicas para educação brasileira. No entanto, esse debate se deu na esteira das reformas da administração pública, preconizadas, à época, pelos organismos financeiros internacionais como solução para problemas gerenciais, verificados especialmente nos países latino-americanos, submersos no endividamento externo.

Os mecanismos de avaliação criados nesse período, fortalecidos na década de 1990, visavam atender a concepção de “Estado mínimo” que, a partir de abordagem técnica, limita-se a apontar as deficiências de um sistema auto-sustentável. É aplicada à educação a lei do mercado: permanecerão no mercado as instituições que sobreviverem à concorrência, portanto “as melhores” e os resultados da avaliação serão utilizados pelos consumidores para aliar preço e qualidade do produto que irão consumir. Segundo Azevedo (2000, p. 5), “[...] os defensores do “Estado Mínimo”, os neoliberais creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades”.

Assim, na educação superior implantaram-se procedimentos de avaliação sintonizados com o ideário economicista desse período, conforme explica Dias Sobrinho (2000, p. 188):

[...] para servir a essa concepção de mudança social, se torna necessária a avaliação como instrumento de medida e de controle, ou seja, uma avaliação que responde às expectativas de eficiência e produtividade que os estados controladores e os organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, sem esquecer o papel decisivo do FMI, têm a respeito da educação superior. Para representar esses interesses, a avaliação também terá um caráter economicista e utilitarista.

Com essa afirmativa, Dias Sobrinho (2000) reiterar a não existência de neutralidade no processo de avaliação, pois há, invariavelmente, consonância entre a concepção escolhida de avaliação e o projeto de Estado e de sociedade instaurado em um determinado período histórico. O formato introduzido nos anos 1990, tinha como pressuposto a menor interferência possível, por parte do Estado, no mercado educacional. Por esse motivo os exames de avaliação dos estudantes, a exemplo do “Provão”, seriam suficientes para que o setor público prestasse contas à sociedade e, ainda, para que o consumidor buscasse uma instituição de qualidade. Essa concepção, embasada na valorização da liberdade de escolha do indivíduo, parte da perspectiva de que o indivíduo, mais do que o Estado, sabe o que é melhor pra ele, reforçando uma ação individual, isolada do contexto social.

O atual governo, iniciado com o primeiro mandato em 2003, dá à avaliação um caráter formativo e traz para o Estado a responsabilidade pelo processo avaliativo, conforme documento do MEC (2004):

Dado seu caráter social, uma instituição educativa deve prestar contas à sociedade, mediada pelo Estado, do cumprimento de suas responsabilidades, especialmente no que se refere à formação acadêmico-científica, profissional, ética e política dos cidadãos, à produção de conhecimentos e promoção do avanço da ciência e da cultura. Portanto, a avaliação da educação superior, no nível geral e com indicadores comuns, deve dar respostas públicas à questão de como o sistema e cada uma das instituições e suas partes estão exercendo o mandato que lhes foi socialmente outorgado (p. 90).

Considerando o caráter eminentemente político da avaliação, podemos identificar, de imediato, duas tendências: em um delas a avaliação é predominantemente técnica, fundamentada em indicadores quantitativos, processada a partir da classificação dos resultados obtidos pelas instituições, tendo como propósito gerar dados auxiliares à regulação, que ocorre por meio das regras do mercado. Na outra, o poder público é mediador e responsável pelo processo avaliativo, devendo identificar acertos, deficiências, propor ajustes para a melhoria institucional ou pedir o fechamento de instituições que não atendam às regras de funcionamento.

De um lado está o modelo de inspiração anglo-americana baseado em sistemas predominantemente quantitativos para produzir resultados classificatórios; de outro, o modelo holandês e francês, que combina dimensões quantitativas e qualitativas com ênfase na avaliação institucional e análise. As diferentes experiências e propostas metodológicas de avaliação da Educação Superior implementadas no Brasil nas últimas três décadas seguem, assim como os sistemas de avaliação dos países desenvolvidos, uma ou outra dessas orientações (MEC, 2004, p.20).

Na perspectiva de uma abordagem epistemológica, Dias Sobrinho (2004) classifica a primeira tendência de avaliação objetiva e a segunda de avaliação subjetiva. A epistemologia objetiva, conhecida por avaliação gerencialista, sendo eminentemente técnica, tem por meta prestar informações objetivas, científicas, claras, úteis para orientar o mercado e os governos. Sua fundamentação recai no argumento de ser o aluno um cliente, a educação um serviço, a instituição de educação superior uma empresa prestadora de serviços, a avaliação institucional um mecanismo de verificação da eficácia e a relação estabelecida entre eles é a de custo-benefício. O objetivo, como na segunda tendência, também é a eficiência e a qualidade, mas dentro desta racionalidade mercadológica. Os resultados neste procedimento de avaliação são conseguidos por meio de testes e estatísticas, que irão resultar no ranking entre as instituições.

No segundo formato, dentro da epistemologia subjetiva, a avaliação institucional dedica-se a avaliar a instituição como um todo, em seu caráter global e contextualizado. No entendimento do autor, esse tipo de avaliação valoriza o processo e a construção, com base na autonomia, não no poder, de modo que o conhecimento adquirido no decorrer da avaliação seja utilizado a partir da concordância dos atores envolvidos. Desta forma, [...] a avaliação não se restringe aos critérios econômicos e o conceito de qualidade não é materializado apenas na eficiência e produtividade. A qualidade é, sobretudo, o elemento fundamental para o desenvolvimento do conhecimento e o atendimento às finalidades da sociedade (DIAS SOBRINHO, 2004, p.87).

Belloni e Belloni (2003) fazem referência a esses dois procedimentos de avaliação usando outras terminologias. Os autores apontam duas tendências na avaliação: uma meritocrática, orientada pela lógica da regulação e do controle, do cumprimento de requisitos e normas, voltada para a seleção dos “melhores” e o estabelecimento de listas hierárquicas ou rankings. A outra tendência é denominada transformadora ou formativa, voltada para a efetividade científica e social da instituição. Estando orientada pela lógica de mudança, visa à construção da qualidade não excludente, associada à relevância e efetividade social.

A tendência formativa auxilia a instituição a desenvolver seu projeto acadêmico pelo auto-conhecimento, mediante a identificação dos acertos e das dificuldades, por meio de um processo contínuo, entendendo ser esse o espaço social preferencial para a produção e disseminação do conhecimento. Neste procedimento, o compromisso com a melhoria institucional está invariavelmente associado ao desenvolvimento social.

Independente da terminologia utilizada, quando o discurso conceitual emprega termos como “processo, reformulação, reestruturação, compromissos ou missão”, está deixando subentendida uma visão holística de avaliação, em que as dimensões acadêmicas,

administrativas e políticas são consideradas durante todo o processo. E, por considerar o processo, define-se formativa. A avaliação formativa não tem o objetivo de classificar ou selecionar, mas de, fundamentalmente, valorizar o processo com fins de aperfeiçoamento e tomada de decisões. Quando na avaliação formativa estão inseridos conceitos de democracia, cidadania, emancipação e transformação, dentro da perspectiva coletiva, a avaliação passa a chamar-se formativa emancipatória.

O atual sistema de avaliação, ao menos em tese, considera, além do processo formativo para a melhoria da qualidade institucional, o retorno social que cada instituição deve dar à sociedade. Dessa forma, reflete a

[...] discussão do sentido ou da existência das instituições de ensino superior na sociedade; entendendo que estas têm “funções múltiplas”; que o conhecimento produzido no interior delas, além de ser requisitado como força produtiva, também é um instrumento de cidadania, em sua pluralidade, em sua diversidade (MEC, 2004, 90).

Esse retorno social está diretamente relacionado à noção de cidadania, à possibilidade que a educação cria de o indivíduo se inserir socialmente e, ao mesmo tempo, contribuir com o desenvolvimento da sociedade. Segundo Marshall (1963), cidadania é um conjunto de direitos que podem ser subdivididos em três blocos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Os direitos civis, necessários à liberdade individual, são determinados por lei e garantidos pela justiça; os direitos políticos se materializam com a participação no exercício do poder político, por exemplo, com o voto nas eleições; os direitos sociais, segundo o autor, vão desde “[...] o direito a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e a levar uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (p.113).

No que se refere ao atendimento dos direitos sociais, somente na Constituição de 1988 a preocupação dos legisladores brasileiros com a educação foi materializada, quando pela primeira vez, é atribuído ao Estado, de forma explícita, a responsabilidade para com a educação. No que se refere à qualidade da educação, ficou determinado que as instituições de ensino, tanto públicas como privadas, devem atender a um padrão de qualidade estabelecido pelo Estado. Prevê, ainda, a obrigatoriedade, por parte da iniciativa privada, no cumprimento das regras estabelecidas pela legislação, nelas incluídos os critérios de controle de qualidade do Ministério da Educação.

O texto constitucional faz referência específica ao termo qualidade em três artigos do capítulo que trata da educação (art. 206, VII; art. 209, II; art. e 214, III). Refere-se à garantia

de qualidade como um princípio da oferta de ensino; estabelece que a oferta é livre à iniciativa privada mediante autorização e avaliação de qualidade pelo poder público; determina que o Plano Nacional de Educação conduza à melhoria na qualidade de ensino, entre outras ações. Portanto, apesar do descaso histórico, hoje, conforme se pode observar no texto constitucional de 1988, é dever do Estado não apenas garantir o acesso dos cidadãos à educação, mas também zelar pela qualidade do sistema educacional brasileiro.

Na análise de Ristoff (2005), para que a qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão sejam mantidas é necessário que se estabeleçam três frentes de luta: a frente política, a frente acadêmica e a frente administrativa. Dessa maneira, a avaliação não pode ficar restrita a um instrumento classificatório, sob o risco de não ser uma construção coletiva para o coletivo, como sugere o autor. A participação de todos os envolvidos na atividade educacional garantirá não só o comprometimento com o uso dos resultados como também a continuidade do processo, resultando na construção de uma cultura de avaliação.

Embora a comunidade acadêmica reconheça a relevância da avaliação para educação superior, na prática ainda há resistência ao processo avaliativo. Talvez isso se deva ao fato de a avaliação se processar em meio a relações intergrupais, que envolvem valores individuais e de grupo. Barreto (1993) destaca três fatores de oposição à avaliação, são eles: a acomodação e resistência a mudanças; o medo de que a mediocridade do trabalho produzido seja posta em relevo e o desejo de preservar a instituição em que trabalha. Talvez a melhor arma para combater essa resistência continue sendo a informação sobre os objetivos e o processo de avaliação. A participação do meio acadêmico no processo diagnóstico e na tomada de decisões torna mais claros os objetivos e cria o comprometimento em prol da melhoria institucional, transcendendo as questões de ordem pessoal. Se não há participação da comunidade acadêmica, não há comprometimento com o projeto de transformação institucional e, conseqüentemente, não haverá melhoria da qualidade da educação oferecida.

Belloni e Belloni (2003) destacam a importância dos resultados da avaliação, quando esta tem por finalidade melhorar a eficiência do sistema como um todo e de cada instituição que o integra. Para os autores, a avaliação traz subsídios indispensáveis para desempenhar atividades em instâncias e dimensões diversas: a) oferece à comunidade científica orientação para suas estratégias de desenvolvimento e articulação interinstitucional com a sociedade; b) sistematiza informações para que o governo elabore políticas, principalmente as de educação e de ciência e tecnologia; c) faz a prestação de contas à sociedade do dinheiro público investido, traduzido em profissionais qualificados e em ciência, arte e cultura produzidas e disseminadas junto à própria sociedade.

No entendimento de Leite (2005), como processo, a avaliação institucional constitui um serviço prestado à sociedade na medida em que os participantes da instituição podem repensar seus compromissos e metas, modos de atuação e finalidades de suas práticas e de sua missão.

Em sintonia com os pressupostos apresentados, podemos afirmar ser o Enade, para o Sistema de avaliação do qual faz parte, em razão de avaliar o desempenho dos estudantes, um instrumento essencial na construção do diagnóstico institucional e um elemento auxiliar para a tomada de decisão. Se avaliar é atribuir valor, sua contribuição se dá na medida em que disponibiliza os dados que irão subsidiar o julgamento da qualidade do sistema de educação superior, a partir dos objetivos determinados.

Em consonância com o sistema de avaliação, cabe ao Enade auxiliar a instituição na busca da qualidade e contribuir na avaliação do retorno social que as instituições e as políticas públicas de educação superior estão dando à sociedade. Portanto, o Enade tem um papel estratégico na consolidação das políticas de educação, sendo esse papel determinado ou delimitado pelo projeto político que o poder público destinou ao sistema de educação superior. Sendo assim, cabe perguntar: qual o papel destinado ao Enade pelo poder público? O que o Enade entende por qualidade educacional?

2.2. A questão da qualidade como premissa da avaliação institucional

Para Leite (2005), a avaliação institucional destina-se a avaliar a instituição como um todo ou as políticas públicas em caráter global e contextualizado. É um projeto que permite o balanço dos rumos da instituição em busca da qualidade. Portanto, a avaliação tem como princípio e meta, acima de tudo, a obtenção da qualidade educacional.

E o que significa essa qualidade? De origem latina, a palavra qualidade ou *qualitas* significa essência. A qualidade está relacionada à essência das coisas, ao que é fundamental e determinante, ao que é legítimo e central nos seres ou nas coisas. A qualidade é também de um conceito utópico por seu caráter subjetivo e idealizável, só podendo ser alcançada quando determinada por metas, quando está contida em um objetivo definido.

Portanto, a definição do que é qualidade é complexa devido à extrema subjetividade do termo, que é adotado também em outras áreas da atividade humana e obedece à conveniência singular de cada uma delas. Quando tratamos do conceito de qualidade na

avaliação institucional não é diferente, a subjetividade também está presente, conforme afirmação de Diaz (2003, p.7), “[...] a delimitação conceptual da idéia de qualidade na educação não é uma tarefa fácil de levar a cabo, sobretudo porque se trata de um termo que inclui várias dimensões ou enfoques e é analisado a partir de âmbitos disciplinares muito diversos, tais como a sociologia, a pedagogia, a psicologia e a economia”.

Podemos nos arriscar a dizer que a qualidade, no caso específico da avaliação institucional, é tudo aquilo que é fundamental, determinante e central para a educação superior. Então, podemos considerar, preliminarmente, que qualidade é a relevância do que se aprende na educação superior, tanto para o indivíduo como para a sociedade. Sendo assim, educação de qualidade é aquela que atende às necessidades intelectuais e sociais do indivíduo.

Em razão de a avaliação se processar a partir de julgamentos que, por sua vez, partem de padrões previamente determinados ou dimensões estabelecidas, seus critérios são valorativos e estão sujeitos a parâmetros como, por exemplo, melhor e/ou maior. Quando a avaliação se refere ao melhor, está tratando de valores qualitativos e a dimensão utilizada é a intensidade; quando se refere ao maior, está indicando valores quantitativos, cuja dimensão aponta para a extensão. A intensidade está integrada ao universo qualitativo, enquanto a extensão aos instrumentos da análise quantitativa. Embora as dimensões qualitativas e quantitativas pareçam opostas, são, na realidade, complementares. Sem as duas dimensões não teríamos como mensurar a qualidade no processo de avaliação.

Demo (2001) chama a atenção para o fato de que muitas vezes assumimos qualidade como aquela dimensão, essencialmente vaga, que representaria o contrário de quantidade, ou que estaria além da quantidade. E, em outras vezes, há a banalização do significado ou a generalização do uso, como ocorreu com o termo “qualidade total”. É difícil definir adequadamente o conceito de qualidade, não só porque nenhum conceito é definitivo, mas, sobretudo, porque assinala dimensões da realidade que são tão essenciais quanto imprecisas.

Mesmo considerando a imprecisão do conceito e as adaptações freqüentes a que estão sujeitas as estratégias de controle da qualidade, a definição do tipo de qualidade que se busca é o alicerce para a fixação dos parâmetros e das metodologias da avaliação. Sem essa definição fica difícil obter resultados satisfatórios no incremento de uma política educacional. Mesmo considerando que a complexidade do conceito chegue a perpassar, inclusive, a realidade social dos que procuram defini-lo. Para uma pessoa excluída da educação superior, por exemplo, o acesso representa, por si só, a melhoria da qualidade do sistema.

A qualidade deve ser um atributo natural da educação e, sendo assim, é também um objetivo inerente à avaliação institucional. De acordo com Belloni e Belloni (2003), para

mensurar a qualidade de uma instituição, a avaliação toma como referência três critérios básicos:

- *eficiência*, que se refere à otimização de recursos utilizados para fins variados, bem como ao processo e ao modo como as ações são desenvolvidas. Envolve em sua análise método, metodologias, procedimentos, mecanismos e instrumentos utilizados para planejar e implementar as ações propostas em função dos fins e das metas determinadas;
- *eficácia*, que diz respeito ao nível ou a qualidade do resultado efetivamente alcançado em decorrência de determinada ação. O conceito de eficácia, aplicado a uma IES e ao sistema, está relacionado ao resultado efetivamente alcançado do ponto de vista da formação da cidadania, da preparação profissional, assim como da produção e disseminação do conhecimento visado. A avaliação de tal resultado envolve indicadores quantitativos e qualitativos;
- *efetividade social* que faz referência aos objetivos da instituição acadêmica, como educação, produção científica e sua disseminação, adequadas às necessidades técnicas e sociais do mundo do trabalho, do desenvolvimento científico/tecnológico e da sociedade, no contexto das transformações sociais. Enquanto a eficácia diz respeito às competências do profissional-cidadão formado, a efetividade social apresenta-se como um critério que busca dar conta dos resultados ou impactos tanto científicos como sociais. Assim, está relacionada à adequação da educação às necessidades técnicas do desenvolvimento e às necessidades sociais de todos os cidadãos.

De modo geral, a qualidade tem sido associada somente à eficiência e à produtividade. Quando, ao avaliar a qualidade educacional, são analisados somente os níveis de eficiência, sem considerar a eficácia e a efetividade social, são ignorados os níveis de conhecimento adquiridos pelos alunos e a contribuição que esses conhecimentos poderão trazer para a sociedade. Não sendo global, a avaliação se limita a analisar a gestão em relação aos recursos disponibilizados, ignorando os ganhos efetivos que esta gestão e estes recursos trouxeram. A avaliação é mensurável por instrumentos quantificáveis, apoiada na perspectiva da racionalidade empresarial.

Para Gentili e Silva (1995), a qualidade na educação superior foi relegada, por um longo período, a um plano secundário na gestão do Estado, passando a ser debatida em meio às discussões do direito ao acesso. O debate sobre a democratização do acesso tomou fôlego no Brasil após a ditadura militar, inicialmente proferido pela intelectualidade e a esquerda, depois assumido pelos conservadores. Aos poucos, esse debate foi perdendo a força, embora o problema do acesso só tenha se agravado, dando lugar ao discurso em defesa da qualidade.

Em relação ao debate sobre a democratização do acesso à educação superior, esclarecem os autores:

[...] não é que tenha desaparecido do campo intelectual a intencionalidade política; é que tal intencionalidade foi se assemelhando cada vez mais á dos setores dominantes, foi assumindo vertiginosamente o conteúdo e a fisionomia dos discursos neo-conservadores e neoliberais que se expandiram no continente. (p. 122).

De acordo com os autores, em um primeiro momento, nos anos 1980, a prioridade era a democratização do acesso. A qualidade, aos poucos, foi sendo associada à democratização, passando a ser defendida a idéia de democratização de um ensino de qualidade. Porém, em um segundo momento, nos anos 1990, durante as reformas neoliberais do Estado, os termos qualidade e democratização de acesso foram dissociados. O discurso em voga à época afirmava ser impossível ao Estado ampliar o acesso e garantir a qualidade da educação superior pública, reconhecidamente de melhor qualidade em relação ao segmento privado. O período de propagação desse discurso foi também de redução dos investimentos públicos na educação pública e de expansão da rede privada.

Nesse contexto, o discurso da qualidade tomou fôlego, passando a ser defendido por intelectuais, professores, pais e alunos. Só que a qualidade, do ponto de vista neoliberal, trazia intrínseca a idéia de eficácia empresarial, dentro de uma concepção gerencialista, em oposição ao entendimento de que a avaliação é um processo que valoriza a construção, de caráter global. De maneira que, criou-se a necessidade de definir o significado da qualidade para a educação superior e, da mesma maneira, com qual conceito de qualidade a avaliação institucional deveria trabalhar. Para a obtenção da qualidade deve-se privilegiar uma abordagem mais técnica, quantitativa, voltada para a eficiência produtiva ou é mais importante associar a essa qualidade valores subjetivos, que visam também o retorno social do investimento que o Estado destina à educação superior, na perspectiva da consolidação da cidadania? Ou, ainda, o processo de avaliação deve levar em conta as duas abordagens para chegar a uma qualidade mais efetiva?

Procurando penetrar as dimensões que perpassam a qualidade, Demo (2001) sugere duas linhas de análise: a) a qualidade formal, que compreende a perfeição dos meios, dos instrumentos, dos procedimentos, e se refere substancialmente ao manejo instrumental do conhecimento; b) a qualidade política, que tem como pressuposto a idéia de que o conhecimento não vale por si nem em si, mas como meio para realizar os fins e os valores sociais, em termos do bem comum.

Considerando a perspectiva apontada pelo autor, entendemos que está inserida na qualidade uma dimensão objetiva, relacionada aos meios para a obtenção dessa qualidade, e uma dimensão subjetiva, que deriva de uma concepção de sociedade. Refletindo esse caráter político, Franco e Morosini (2003) assinalam três diferentes conceitos de qualidade presentes nas políticas públicas, qualidade isomórfica, qualidade da diversidade e qualidade da equidade:

A qualidade isomórfica subsidiada pela estandardização de critérios e estabelecimento de normas se manifesta em procedimentos avaliativos como o Exame Nacional de Cursos (ENC). A qualidade da diversidade se manifesta em políticas que possibilitam avaliações diferenciadas como as de Comissões de Especialistas em diferentes áreas de conhecimento, ou expectativas diversas para diferentes modelos de instituições de ensino superior. Já a qualidade da equidade se manifesta nas políticas que possibilitam um incremento avaliativo como a expansão das ofertas de vagas no ensino superior, especialmente em instituições públicas” (p. 135).

Franco e Morosini (2003) afirmam que o conceito de qualidade é central no Programa de Governo do atual presidente, sendo a qualidade uma construção coletiva que traz condições e conseqüências. Segundo as autoras, essas condições da qualidade social almejam “[...] o enfoque interdisciplinar do conhecimento, a ação coletiva do trabalho docente, o estabelecimento da avaliação participativa, diagnóstica e formativa, o compromisso ético-político de promover o acesso ao conhecimento e a competência técnica e política” (p. 138). O objetivo primordial dessa concepção de qualidade social é a inclusão, associando qualidade à equidade, cujas exigências estão relacionadas a uma distribuição de oportunidades mais justa, inclusive do ponto de vista regional.

A melhoria da qualidade na educação é uma construção coletiva que, por meio da avaliação, deve envolver os conjuntos de indivíduos, idéias, ações, estruturas e relações com o objetivo de compreender e melhorar as instituições educativas. A qualidade deve ser o estímulo para a formação de sujeitos capazes de intervir na realidade histórica, para mudar e melhorar essa realidade e a avaliação institucional o instrumento para atingir estes objetivos da qualidade.

De forma geral, os resultados da busca por qualidade se concretizam na medida em que projetam a universidade pública ou a instituição privada para além do seu universo primário – discentes, docentes e trabalhadores em educação –, ou ainda, quando o seu foco é dirigido à construção de uma sociedade mais desenvolvida, mais igualitária. Em contrapartida, a qualidade não se efetiva quando a estrutura educacional dirige seus processos para interesses localizados e corporativos ou para atender apenas ao mercado. No

entendimento de Demo (2001, p. 100), a qualidade é um componente da relação da educação com a sociedade:

[...] assim, uma história de qualidade seria aquela que não promete a qualidade total, mas a busca imorredoura de algo melhor para todos [...] No lado positivo, teríamos a realização mais convincente daquilo que seria a essência da educação, como a emancipação, a formação da competência humana na história, a cidadania.

Esse entendimento foi o ponto de partida para a presente pesquisa, gerando o interesse em saber qual a contribuição do Enade, como instrumento do Sinaes, para a melhoria da qualidade da educação superior. Nessa perspectiva, passou a ser importante examinar, também, em que medida seus resultados têm servido de indutores para a melhoria da qualidade dos cursos de graduação, focalizados no estudo e, ainda, quais valores objetivos e subjetivos estão inseridos no conceito Enade.

Embora a experiência brasileira em avaliação institucional venha ocorrendo a um curto período de tempo, as experiências têm sido ricas e diversificadas. Os formatos experimentados partiram de concepções diferentes ou até mesmo divergentes; impulsionando o exercício da análise crítica por parte dos formuladores e gestores do campo da educação superior, como também a possibilidade de buscar novos caminhos.

2.3. Antecedentes da avaliação da educação superior no Brasil

No ano de 1976, como desdobramento da Reforma Universitária de 1968, foram feitas as primeiras experiências em avaliação institucional, conforme foi ressaltado no Capítulo, quando a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – Capes, com sucesso, iniciou a avaliação dos cursos de pós-graduação. No entanto, somente nos anos 1980 foram implementadas as primeiras avaliações nos cursos de graduação e a avaliação institucional passou a, de fato, figurar como uma política de incremento à qualidade educacional, em boa parte devido à pressão de diferentes associações ligadas à educação superior.

A primeira experiência sistemática de avaliação dos cursos de graduação ocorreu em 1983, com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU, proposta apresentada pelo MEC, que tinha como referência a experiência de avaliação da pós-graduação realizada

pela Capes, considerada de boa qualidade. Concebido para que as IES prestassem contas à sociedade sobre os investimentos feitos pelo setor público, o programa priorizava duas áreas temáticas principais: a gestão das instituições de ensino superior e o processo de produção e disseminação do conhecimento. O processo de avaliação consistia na aplicação de questionários aos docentes, estudantes e dirigentes universitários, com perguntas sobre a estrutura didática e administrativa das instituições.

No entanto, disputas no âmbito do Ministério da Educação (MEC), em razão de o programa abrigar grupos políticos diferentes e com interesses diversos, fizeram com que o programa tivesse vida curta, funcionando efetivamente por menos de um ano. Na avaliação de Dias Sobrinho (2003), o programa recebeu apoio político insuficiente por parte do MEC, o que resultou na interrupção dos estudos em andamento em várias instituições. Ainda segundo o autor, “[...] nessa altura, a avaliação já era entendida como um instrumento imprescindível para o controle da educação superior por parte do Estado brasileiro” (p. 73).

Em 1985, o então presidente José Sarney (1985-1988) assinou o Decreto nº 91.177, criando a Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior, composta por 24 membros, destinada a estudar a Reforma Universitária. A Comissão elaborou o documento “Uma nova política para a educação superior” que, embora contraditório, afirmava a importância da avaliação para a melhoria da qualidade da educação superior. Neste documento, é indicada não só a necessidade da avaliação sistemática, mas também da utilização de instrumentos para garantir a eficiência e a produtividade da educação superior, com o intuito de avaliar a instituição e a qualidade dos cursos oferecidos.

O relatório, àquela época, já propunha que a avaliação dos cursos de graduação fosse feita por comissão de especialistas e que fosse feita a análise das condições e recursos financeiros, físicos e pedagógicos, indicadores de eficiência, avaliando a proporção professor / aluno, custo por estudante, evasão, tempo de conclusão de cursos e outros até hoje praticados (DIAS SOBRINHO, 2003, p.74).

Os membros da Comissão tinham, além da pouca vivência universitária, posições muito divergentes em relação ao processo de avaliação, o que resultou em uma intensa disputa interna e a consequente dissolução do grupo. Em 3 de março de 1986, por meio da Portaria nº 170, foi criado o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior – GERES, composto por cinco membros, sendo um professor, um representante do MEC, um ex-reitor, um pesquisador e o diretor da CAPES. O grupo apresentou um anteprojeto de lei propondo a reformulação do sistema constituído pelas instituições federais. A proposta recebeu diversas

críticas, em especial pelo fato de estabelecer uma desobrigação por parte do governo com o investimento de recursos na educação pública. Por esse motivo, o projeto foi retirado da pauta de votações da Assembléia Constituinte, sendo reapresentado em outra oportunidade, apenas como uma indicação de procedimentos para a educação superior.

No campo da avaliação institucional, o referido grupo buscou estabelecer novos critérios para o credenciamento e reconhecimentos das IES. Na análise de Dias et al (2006, p. 439), nesses debates, “[...] a polêmica centrou-se principalmente nas articulações estabelecidas entre os conceitos de autonomia e avaliação. Os critérios apresentados pretendiam avaliar a responsabilidade social das instituições e ao mesmo tempo dar a elas maior autonomia, inclusive financeira”.

Somente em 1987, com a realização, em Brasília, do Encontro Internacional de avaliação do Ensino Superior, a avaliação se consolidou como um instrumento de ação política do Estado. O evento, que tinha por objetivo discutir as políticas de avaliação implementadas no Canadá, Japão, França e Inglaterra, produziu um documento, resumido pelos mencionados autores em oito itens:

- 1) a avaliação do Ensino Superior brasileiro é considerada uma providência inadiável e procedimentos urgentes deveriam se adotados para efetivá-la; 2) a avaliação deverá ter por objetivo inicial cada um dos cursos de graduação, cabendo às universidades a definição das áreas prioritárias e a fixação de critérios indicadores de qualidade; 3) o MEC deverá promover e estimular o processo de avaliação interna e de avaliação interpares externa; 4) a avaliação do ensino tem como consequência a busca da qualidade nas atividades acadêmicas afins, como a pesquisa e a extensão; 5) os indicadores de avaliação devem ser adequados às diferentes áreas de conhecimento; 6) os resultados devem ser divulgados e publicados para amplo conhecimento da sociedade, 7) a avaliação deverá revestir-se de elevado grau de seriedade e correção para corresponder a níveis desejáveis de eficácia; e 8) o governo deverá destinar recursos específicos por meio do MEC para apoiar os projetos de avaliação das universidades públicas (p. 439).

O debate promovido resultou em novos seminários nos estados do Pará, Santa Catarina, Ceará e São Paulo, fortalecendo, dessa forma, a discussão sobre a necessidade da implementação da avaliação no Brasil.

Embora iniciativas como o PARU e o GERES tenham ocorrido na década de 1980, somente na década seguinte foram efetivadas as primeiras experiências efetivas no campo da avaliação institucional. Por esse motivo, daremos maior destaque às propostas de avaliação iniciadas durante esse segundo período.

a) O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB

Em outubro de 1993, a Comissão de Avaliação da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior – Andifes elaborou uma proposta de avaliação institucional. A proposta, que contava com a aprovação do governo federal, foi enviada às demais entidades ligadas à educação e passou a ser adotada por universidades públicas em todo o país, tornando-se o texto base do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB, instituído no governo Itamar Franco (1992-1994).

O Programa, concebido a partir das experiências bem sucedidas de auto-avaliação realizadas no âmbito das universidades públicas, tinha como meta “rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sócio-político da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e pertinência das atividades” (MEC/SESu, 1994, s/n).

A Secretaria de Ensino Superior (SESu) do MEC, em uma ação conjunta que contou com a parceria da comissão que representava as universidades federais e o apoio de entidades da área da educação, em especial da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Educação Superior (ANDIFES) e da Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), estabeleceu os princípios e as diretrizes do programa¹⁷ que iria desencadear o amplo processo avaliativo que vivemos até a atualidade.

O Paiub contava com a simpatia dos profissionais da área por ter sido concebido numa construção coletiva. A adesão das instituições era voluntária; desta forma, a instituição disposta a participar poderia contar com a contribuição financeira do Estado para o processo de avaliação. As IES que quisessem aderir ao processo deveriam apresentar suas auto-avaliações ao órgão responsável pela coordenação, no caso, a Secretaria de Educação Superior do MEC.

O processo de avaliação no Paiub centrava-se na auto-avaliação, sua etapa inicial. A auto-avaliação, que se dava de forma contínua, se completava com a avaliação externa. Para Freitas e Silveira (1997), era objetivo do Paiub constituir-se em instrumento de questionamento da realidade institucional; em processo de reflexão, acompanhamento e aperfeiçoamento das atividades e em instrumento para a tomada de decisão e cumprimento da função social das instituições. O auto-conhecimento institucional constituía-se no elemento

¹⁷ Compreendendo as seguintes etapas: avaliação interna: realizada pela instituição com participação de todas as instancias e segmentos da comunidade universitária, considerando as diferentes dimensões de ensino, pesquisa e extensão; avaliação externa: realizada pela Comissão Externa, a convite da Instituição de Educação Superior, com base na análise dos resultados da avaliação interna e de visitas á instituição, resultando na elaboração de um parecer; reavaliação: consolidação dos resultados da avaliação interna, externa e da discussão com a comunidade acadêmica, resultando na elaboração de um relatório final e de um plano de desenvolvimento institucional (MEC, 1994).

básico para o aprofundamento destes objetivos.

O Programa, segundo Ristoff (2005), tinha como princípios norteadores:

- a) globalidade, que pressupõe a avaliação de todas as atividades e todos os aspectos que compõem a instituição. O processo de avaliação não é fundamentado em indicadores parciais, que podem produzir resultados simplistas ou distorcidos, que abortam eventuais ajustes ou mudanças na gestão institucional;
- b) comparabilidade, que busca uma uniformidade básica de metodologia e indicadores dentro da universidade e entre as universidades. Ela se dá a partir da identificação das características próprias de cada instituição e da sua visualização no contexto diferenciado das instituições de educação superior do país. A comparabilidade deve estar associada ao princípio do respeito à identidade institucional;
- c) respeito à identidade institucional, a partir do reconhecimento das características próprias das instituições e do entendimento de que a instituição cumpre um determinado papel social dentro da diversidade que compõe a educação superior;
- d) adesão voluntária, partindo da compreensão de que a avaliação só terá êxito por meio da intervenção coletiva e do fortalecimento da cultura da avaliação;
- e) legitimidade, expressa na credibilidade política e técnica. Essa legitimidade tem como base a participação dos atores envolvidos, uma metodologia adequada para que realmente produza resultados e informações fidedignas, que sejam creditadas pela comunidade;
- f) continuidade, que permite a comparabilidade dos dados de um momento a outro. A avaliação se dá num processo contínuo, ao longo do tempo, de modo a permitir a construção de uma cultura de avaliação;
- g) princípio da não punição ou premiação dos resultados. A avaliação deve ser, prioritariamente, um instrumento para identificar insuficiências e projetar ações que aperfeiçoem a instituição;

Do ponto de vista da avaliação da educação superior, o governo Itamar Franco estabeleceu uma relação de parceria entre universidade e Estado. Esse processo de construção da cultura de avaliação das instituições é descrito por Dias Sobrinho (1998, p. 139), da seguinte maneira:

Estado e universidade estão comprometidos com a construção do Paiub e é normal, então, que, para além dos acordos e da cooperação, muitas vezes sejam tensas as relações. Feito de convergências e divergências, vai se consolidando e se aperfeiçoando um programa que também é um exercício democrático, porque requer a participação ampla da comunidade universitária, respeitadas as vontades de cada instituição.

Algumas conceituações adotadas pelo Paiub, quando destacadas, contribuem para uma melhor compreensão da visão do referido governo Itamar Franco, em relação ao processo de avaliação e sua visão de educação superior: a) a primeira que podemos destacar é a visão de que a instituição de educação superior compreende um processo dinâmico que sofre interferências internas derivadas da realidade vivida e influências externas decorrentes da sua relação com a comunidade; b) uma outra questão a ser destacada é a visão global adotada pelo programa, que demonstra o reconhecimento da complexidade institucional; c) visão da avaliação como processo pedagógico de construção coletiva, onde são considerados os diversos ângulos e as diversas experiências da estrutura organizacional; d) a ênfase a aspectos qualitativos, embora também considere aspectos quantitativos, uma vez que os fenômenos sociais são considerados determinantes; e) o respeito à identidade institucional, considerando o perfil, a missão, as condições, necessidades e aspirações atinentes a cada instituição.

Com o Paiub a avaliação institucional começou a ser reconhecida pelos diversos segmentos da sociedade e entendida como uma política pública de aperfeiçoamento do campo da educação superior. Todavia, o processo começou a apontar falhas que precisariam ser superadas. Dentre elas, destacavam-se a ausência de uma base mínima para estabelecer comparações e a permissão da adesão voluntária, que consentia que instituições de má qualidade ficassem à margem do processo avaliativo, não sendo incluídas nos indicadores que resultariam em novas políticas para a educação.

A partir de 1996, as verbas do Paiub foram cortadas, embora o programa ainda tivesse grande adesão das universidades. Na avaliação de Dias et al (2006), esse programa

[...] não conseguiu cumprir, em sua curta existência, o objetivo de servir como um instrumento efetivo de medida sobre a produtividade do Ensino Superior brasileiro, de forma a atender às exigências impostas pelas políticas neoliberais hegemônicas de competitividade e eficiência mercadológica (p. 441).

Porém, antes de encerrado, o Paiub já havia perdido sua força junto ao MEC, constituindo-se em um mecanismo de avaliação meramente interno, de interesse estrito de cada instituição, embora contasse, na época, com a participação de 48 das 57 instituições de ensino superior públicas (LEITE, 2005).

b) O Exame Nacional de Cursos – ENC (“Provão”)

Em 24 de novembro de 1995, foi aprovada a Lei 9.131, que instituía o Exame

Nacional de Cursos – ENC, mais conhecido por “Provão”, que iria integrar, um ano depois, um sistema mais abrangente de avaliação, em vigor até o final do governo FHC. O artigo 4º da Lei estabelecia que os resultados das avaliações orientassem as ações do Ministério da Educação no sentido de “[...] estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente, as que visem a elevação da qualidade dos docentes”.

O ENC consistia na realização anual de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos de cada curso, aplicados aos alunos concluintes de cursos de graduação. O exame era obrigatório, sendo a participação do aluno condição necessária para o recebimento do diploma. Os resultados obtidos pelos alunos geravam um conceito para as instituições responsáveis por suas formações, classificando, desta forma, a qualidade do ensino ofertado. O desempenho das instituições, em cada curso, era divulgado pela imprensa nacional. Assim, o exame funcionava como instrumento de regulação da qualidade, para efeito de credenciamento e recredenciamento dos cursos superiores. O primeiro “Provão”, que aconteceu em 1996, avaliou 55.537 alunos dos cursos de Administração, Engenharia Civil e Direito, em todo o Brasil.

Muitas críticas foram feitas pela comunidade acadêmica ao procedimento de avaliação instituído, dentre elas: a) o fato de o critério de avaliação de ensino se restringir a uma única nota, em uma única prova, para alunos formados, ou seja, a avaliação não tinha um caráter formativo por não considerar o processo de formação do aluno como um todo, do ingresso no curso ao último ano da graduação; b) a falta de contrapartida, por parte do MEC, no sentido de oferecer sugestões que resultassem na melhoria da qualidade do ensino; c) o processo de *rankiamento* das instituições, que gerava um ambiente extremamente competitivo do ponto de vista de mercado; d) os resultados poderiam criar um procedimento discriminatório por parte das empresas no momento de contratar funcionários vindos de instituições mal posicionadas; e) o caráter individual e individualista desta avaliação, dentre outras críticas. Vianna (2003, p. 63) apontou uma outra falha do mecanismo de avaliação:

[...] a falta de um escore mínimo fez com que prevalecesse simplesmente a presença do aluno, independentemente do seu desempenho. Isso, traduzindo em termos de ação, significou que muitos estudantes contrários ao Exame, por motivos vários, inclusive ideológicos, se limitassem a assinar o documento comprovante de presença.

A resistência por parte das instituições tinha como principal argumento o fato de o exame ser uma avaliação eminentemente de caráter externo, sem o envolvimento da instituição que oferece o curso avaliado. Todavia, no entendimento de Cunha (2004, p. 806),

“[...] a principal oposição ao “Provão” vinha do setor privado, que preferiu não expor o baixo desempenho médio de seus estudantes, comparativamente com os do setor público”.

Desta forma, no ano seguinte à implementação da referida Lei, é publicado o Decreto nº 2.026/1996, estabelecendo outros procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de educação superior. Com o decreto, a avaliação passa a compreender três instrumentos básicos, configurando, desta forma, a existência de um sistema de avaliação. O Sistema compreende: (i) a realização anual do Exame Nacional de Cursos; (ii) a Avaliação das Condições de Oferta; (iii) as Avaliações de Cursos de Graduação realizadas pelas Comissões de Ensino da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação – SESu.

Para a Avaliação das Condições de Oferta, o Decreto determinava como critérios: a organização didático-pedagógica; a adequação das instalações físicas em geral; a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo; a qualificação do corpo docente; as bibliotecas com atenção para o acervo bibliográfico, inclusive livros e periódicos, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental, que dispunham as instituições.

As comissões externas de avaliação deveriam considerar no processo de avaliação a auto-avaliação realizada pela instituição, a avaliação dos cursos realizada pelas comissões de especialistas no momento da autorização dos cursos, os resultados do ENC, a avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e os indicadores de desempenho global.

Os indicadores de desempenho global estavam determinados no Art. 3º, do referido Decreto. Eram eles:

I) taxas de escolarização bruta e líquida; II) taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso; III) taxas de evasão e de produtividade; IV) tempo médio para conclusão dos cursos; V) índices de qualificação do corpo docente; VI) relação média alunos por docente; VII) tamanho médio das turmas; VIII) participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação; IX) despesas públicas por aluno no ensino superior público; X) despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto - PIB por habitante nos sistemas público e privado; XI) proporção da despesa pública com a remuneração de professores (MEC, 1996, s/n).

Embora o poder público afirmasse a existência de um sistema, consolidado em procedimentos e critérios abrangentes, o peso da avaliação recaía no exame em questão, e este resultava no *ranking* institucional. Com este formato, centrado no critério da competitividade, esperava-se que os resultados da avaliação se encarregassem de definir as instituições que deveriam manter-se no mercado.

O ENC funcionava como um instrumento de fiscalização do Estado e de regulação do mercado educacional. Seus resultados, além de utilizados no credenciamento das instituições, serviam de indicadores para a criação de novos cursos e instituições, facilitando a identificação da demanda existente por ensino superior, não atendida pelo segmento público. Sendo assim, o que se observava na concepção originária dessa opção era a transferência, por meio da flexibilização do sistema, da responsabilidade do Estado com a educação superior para o segmento privado.

Na avaliação de Leite (2005), este instrumento representava uma proposta de gestão pública nos moldes do gerencialismo. A concepção de avaliação na tendência gerencialista, afirma a autora, é orientada

[...] pelos princípios do liberalismo, uma filosofia política que justifica a sociedade de mercado e as opções ou escolhas individuais. O enfoque por ele adotado é da Análise de Sistemas, que [...] opera através de medidas, análises estatísticas e indicadores quantitativos relacionando resultados de diferentes programas e mostrando as diferenças entre os mesmos (p. 37).

Desta forma, o Estado abre mão da prerrogativa de executor e passa a desempenhar o papel de avaliador. Além da transferência da responsabilidade pela qualidade e ampliação do sistema de educação superior para o setor privado, o ENC apresentava uma falha metodológica: não considerava o conhecimento adquirido pelo aluno, durante o período entre a sua chegada e a sua saída da instituição, chamado de valor agregado¹⁸. Portanto, não disponibilizava informações sobre o conhecimento que o aluno detinha ao iniciar o curso e o que havia acumulado ao formar-se. O resultado da avaliação se limitava ao conhecimento individual do aluno, sem atribuir à instituição o acúmulo desse conhecimento, desconsiderando, desta forma, o desempenho das instituições de ensino, mas utilizando a nota no exame como referência e medida para classificá-las.

Em 2001, foram incorporados ao ENC, por intermédio do Decreto nº 3.860/2001, outros mecanismos de avaliação, eram eles: (a) Censo de Educação Superior, realizado anualmente e envolvendo todos os cursos de todas as IES do país; (b) a Avaliação Periódica das Condições de Ensino, realizada a cada quatro anos, focalizando as dimensões organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações das IES; (c) Avaliação para reconhecimento ou renovação de reconhecimento, realizada quando necessário.

O “Provão” esteve em vigor de 1996 a 2003. Em 2003, participaram do exame

¹⁸ O valor agregado é aqui entendido como “[...] uma medida do progresso médio do aluno ao longo de um determinado período de tempo” (THOMAS, 1998, p. 75).

435.810 alunos, abrangendo 5.890 cursos de 26 áreas, segundo documento oficial do Sinaes (2005). O processo de funcionamento do ENC foi marcado por conflitos e resistências, que não eram motivados por posições contrárias à avaliação em si, mas a forma como a avaliação era executada. As contradições metodológicas e as divergências ideológicas ao ENC provocaram uma enormidade de teses, artigos e debates, que acabaram por contribuir na elaboração da proposta em vigor, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, que abordaremos em seguida.

2.4. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES: princípios e instrumentos

A atual proposta de avaliação da educação superior começou a ser discutida em abril de 2003, quando foi instituída a Comissão Especial de Avaliação – CEA, constituída por dezessete membros¹⁹ e coordenada pelo professor e pesquisador José Dias Sobrinho, da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. A Comissão tinha a finalidade de “[...] analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, 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 (BRASIL, MEC, 2003c).

O texto base formulado pela CEA, segundo documentos oficiais do MEC (2003), tomou como referência para a construção de suas diretrizes: a) análise e diagnóstico dos instrumentos, procedimentos e quadro normativo de avaliação e regulação da Educação Superior vigentes; b) a proposta de reformulação dos processos, instrumentos e políticas de avaliação e de regulação da educação superior. O texto foi intitulado “Bases para uma nova proposta de educação superior” e submetido a debates no âmbito do MEC, a fóruns de reitores e pró-reitores, a sindicatos, a sociedades científicas, à mídia, à academia, ao parlamento e à sociedade civil em geral. O resultado da convergência entre o texto original e as muitas sugestões apresentadas foi a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

O Sinaes teve como marcos legais o art. 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, quando estabelece que o ensino deverá ser ministrado com base nos princípios da

¹⁹ A comissão tinha como membros: Dilvo Ristof (UFSC), Edson de Oliveira Nunes (UCAM), Héliogio Trindade (UFRGS), Isaac Roitmam (CAPES), Isaura Belloni (UnB), José Dias Sobrinho (UNICAMP), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Junior (SEsu), José Marcelino de Rezende Pinto (INEP), Maria Isabel da Cunha (UNISINOS), Maria José Jackson (UFPA), Mário Portugal Pedemeiras (SEsu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Araújo (INEP), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Meneghel (FURB).

“garantia de padrão de qualidade”; a Lei n. 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que, em seu artigo 46, condiciona a autorização e o reconhecimento dos cursos à avaliação institucional; e a Lei n. 10.172/2001, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), no qual a qualidade do ensino está associada à institucionalização de diretrizes que regulamentem um amplo sistema de avaliação.

Dentro desse arcabouço jurídico, estabelecendo a conexão entre a LDB e a lei que institui o Sinaes, aprovou-se, em 2006, o Decreto n. 5.773, mais conhecido por decreto-ponte, que dispõe sobre a regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior. O Decreto introduz na regulação, entre outras alterações, a incorporação das médias resultantes do Enade no processo de reconhecimento e renovação do reconhecimento dos cursos, aumentando, portanto, a fusão entre a avaliação e a regulação. Além disso, estabelece a reorganização de competências entre as Secretárias e o Conselho Nacional de Educação (CNE) no trato dos processos das IES. Cria, ainda, protocolos de compromisso entre o MEC e as instituições, que se não forem cumpridos, após o prazo determinado para sanar as deficiências, podem provocar a intervenção temporária ou definitiva nas instituições em funcionamento.

O Sinaes tem como proposta geral articular duas dimensões: a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito com vista a aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação; b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, credenciamento, descredenciamento e transformação institucional etc.

A avaliação em vigência é definida pelo MEC como formativa e construtiva: como formativa é centrada no processo com a finalidade de aprimoramento para a construção de um ideal e, como construtiva, busca aglutinar não só desempenho e objetivos, mas também a validade dos próprios objetivos. A proposta, conforme MEC (2004), é composta por princípios e critérios que servem também de fundamentação conceitual e política para a operacionalização dos processos. São eles:

- a) educação é um direito social e dever do Estado. O princípio é fundamentado na responsabilidade social das instituições educativas. Mediante o poder de regulação e de direção política do Estado, dado o caráter social da instituição educativa, cabe ao poder público responsabilizar-se, especialmente, pela “[...] formação acadêmico-científica, profissional, ética e política dos cidadãos, à produção de conhecimentos e promoção do avanço da ciência e da cultura” (MEC, 2004, p. 86);
- b) valores sociais historicamente determinados. Cabe às instituições de educação superior

produzir os meios necessários para o desenvolvimento sustentado do país e a formação dos cidadãos, a partir do reconhecimento do pensamento hegemônico das forças sociais e políticas de um determinado momento histórico;

- c) regulação e controle. Tanto o Estado como a comunidade educativa, cada qual com as suas especificidades têm responsabilidades quanto à regulação e à avaliação. Cabe ao Estado supervisionar e regular a educação superior para efeito de planejamento e garantia de qualidade do sistema. Portanto, os organismos do governo e as instituições educativas devem elaborar diagnóstico sobre a qualidade, a relevância social e científica, a equidade, a democratização do acesso, o desenvolvimento da produção científica, artística e tecnológica, a formação segundo os critérios do trabalho e da cidadania etc.;
- d) prática social com objetivos educativos. Parte do entendimento de que a avaliação é uma prática social, com objetivos essencialmente formativos, portanto, voltados para a obtenção de informações que “[...] gerem reflexões indutoras da melhoria da qualidade acadêmica quanto para o julgamento a respeito de como o sistema e as instituições de educação superior cumprem suas funções públicas” (MEC, 2004, p. 88);
- e) respeito à identidade e à diversidade institucionais. Entendendo que cada instituição tem sua história e constrói suas formas e conteúdos próprios, que devem ser respeitados. Considerando que a diversidade institucional é uma construção afinada com a história, as condições de produção, os valores e objetivos da comunidade, as demandas concretas, as relações interpessoais. O processo de avaliação deve partir do reconhecimento das características e valores e, ainda, do respeito à identidade de cada instituição;
- f) globalidade. Este princípio vale tanto para um sistema de avaliação da educação superior quanto para processos de avaliação que se realizem em cada instituição. Parte da idéia de que os instrumentos avaliativos devem possibilitar uma visão global do sistema, visando tanto à regulação quanto à implementação de medidas e ações de melhoramento. O processo de avaliação deve integrar diversos procedimentos e instrumentos na forma de estudos, discussões, juízos de valor a respeito de todas as dimensões e estruturas institucionais;
- g) legitimidade. É o reconhecimento de que a avaliação não é somente técnica, ela tem também a dimensão política e ética. De modo que suas ações devem abarcar critérios como a liberdade no debate argumentativo, negociação, solidariedade e cooperação, equidade como o tratamento justo e adequado, compromisso com o conhecimento, com os valores socialmente distinguidos e com a responsabilidade pública;
- h) continuidade. Os processos de avaliação devem ser contínuos, de modo a criar uma cultura

de avaliação educativa internalizada no cotidiano (MEC, 2004).

Em razão dos princípios e critérios do Sinaes estarem voltados para os interesses sociais da educação superior, o seu processo de execução deve envolver amplamente a comunidade educativa e os membros da administração central do país. Dessa forma, a “[...] articulação e a coerência de diversos instrumentos avaliativos e de agentes internos e externos, operando com procedimentos metodológicos e operacionais comuns, devem constituir um sistema de avaliação que abranja a todas as IES do país” (MEC, 2004, p. 94).

Essa proposta, de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, busca assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação. (INEP, 2003). A partir do estabelecimento dessas dimensões, o Sinaes avalia o desempenho das instituições, dos cursos e dos estudantes.

Buscando integrar ao processo de avaliação as dimensões internas e externas, o Sinaes atribui a cada uma delas as seguintes funções: a) dimensão interna: verificar como as instituições são constituídas, se a sua infra-estrutura atende as necessidades dos alunos, qual a sua capacidade para atender a comunidade acadêmica e, principalmente, como se desenvolve o seu processo de auto-avaliação; b) dimensão externa: verificar o nível de retorno técnico, científico e social dado por essas instituições. Esta dimensão está configurada em duas ações: i) na visita à instituição de um avaliador institucional e uma equipe multidisciplinar de especialistas para avaliar os cursos de áreas afins; ii) no exame que avalia o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades, saberes e competências dos estudantes, ao longo da trajetória vivenciada em cada curso. A dimensão externa tem articulação com os processos de regulação, estando seus resultados vinculados ao reconhecimento e a renovação dos cursos.

O respeito à dimensão particular e a dimensão global parte do entendimento que cada instituição deve ter a liberdade de desenvolver o seu projeto de educação, sua identidade institucional, desde que esteja submetida aos procedimentos e às normas oficiais estabelecidas pelo Ministério da Educação. Levando em consideração que, para “[...] uma instituição em particular é praticamente impossível oferecer respostas qualificadas a todas essas demandas, mas é importante que o conjunto das instituições, solidariamente, seja capaz de atender, ao menos, as demandas prioritárias para amplos e diferentes setores da sociedade” (MEC, p. 90).

As dimensões somativa e formativa interagem, dando à avaliação uma perspectiva mais ampla de análise. A avaliação formativa é voltada para os elementos responsáveis pelo desenvolvimento do projeto de avaliação. Está relacionada com a decisão de desenvolver um projeto, com as modificações ou revisões desse projeto, com o aperfeiçoamento do projeto

durante o processo de avaliação. A avaliação somativa, por sua vez, está voltada para os consumidores potenciais do projeto, no caso, os alunos, os professores, a Capes, o Inep, os avaliadores externos ou os responsáveis pelo desenvolvimento do projeto. Ela está ligada à decisão de continuar, encerrar ou adotar um projeto ou uma referência educacional, entre outros aspectos.

Na análise de Vianna (2000), os dois tipos de avaliação – formativa e somativa – são fundamentais, considerando que várias decisões devem ser tomadas no decorrer das diversas fases do desenvolvimento do programa de avaliação, num processo formativo, e que, ao término, dever-se-á determinar o mérito desse programa e empreender outras decisões, inclusive a continuação ou o término do programa, análise característica da dimensão somativa. As duas dimensões, juntas, corroboram para a formulação de um diagnóstico e para a tomada de decisão. Ambas podem ser internas ou externas, pois, nos dois procedimentos, as decisões são tomadas durante as diversas fases do processo de avaliação.

As dimensões qualitativas e quantitativas, que também devem integrar a avaliação, são asseguradas por meio da coleta de informações relevantes para o processo de avaliação. As bases quantitativas são constituídas por informações fornecidas pelas instituições e referem-se a infra-estrutura material e física, recursos humanos, informações coletadas pelo Inep por meio do cadastro das instituições e do Censo da Educação Superior e avaliações anteriormente realizadas pelo MEC. As bases qualitativas são estruturadas a partir da análise do referencial quantitativo e da comparação, em diferentes níveis de observação, entre as metas que a IES se propõe a cumprir e a sua capacidade para tal (MEC, 2007, p. 27).

Toda a metodologia empregada no Sinaes e todo o processo de avaliação têm por objetivo aferir a qualidade de três elementos centrais para a educação: organização didático-pedagógica, corpo docente e infra-estrutura. A pesquisa tomou como referência esses três elementos ou essas três categorias de análise para verificar a influência do Enade na gestão dos cursos de graduação de Física investigados, conforme trataremos no Capítulo 4.

O MEC estabelece, ainda, como compromissos do Sinaes, a impessoalidade, publicidade e transparência, eficiência e economicidade, a defesa do interesse público, a melhoria da qualidade da educação superior, a responsabilidade social e o respeito à identidade e à diversidade das instituições de educação superior, a missão de produzir e socializar a ciência e a cultura por meio da formação humana, da pesquisa e da extensão.

Os princípios discutidos anteriormente são próprios do processo de avaliação formativa e participativa. Fundamentam o diálogo que mediará os valores e os interesses diversos do sistema de avaliação. Para atender a toda essa complexidade institucional e

sistêmica, faz-se necessária a utilização de instrumentos diferenciados e metodologias diversificadas. O Sinaes comporta, para esse objetivo, as dimensões internas e externas da avaliação, utilizando-se de três instrumentos, como explicitado a seguir.

a) **Auto-avaliação institucional.** É um processo interno, realizado de forma permanente. Participam desse processo professores, alunos e demais profissionais da instituição a partir de um roteiro mínimo, que deverá ser seguido por cada IES, determinado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES²⁰).

A auto-avaliação busca no auto-conhecimento institucional instrumento para melhorar o seu desempenho, a partir da identificação das suas deficiências. O processo de auto-avaliação é a base para a formação de uma cultura avaliativa, além de ser o elemento que fundamenta a avaliação da Comissão Externa de Avaliação.

Cada instituição realiza a auto-avaliação de forma individual e permanente e, os resultados dessa avaliação, devem ser submetidos à Conaes a cada três anos. O processo se dá em três etapas: (i) preparação: requer a constituição da CPA²¹, a sensibilização interna, o envolvimento da comunidade acadêmica e a elaboração da proposta e planejamento da auto-avaliação; (ii) desenvolvimento: onde se buscará assegurar a coerência entre as ações planejadas e as metodologias adotadas; e (iii) consolidação: após apresentação das análises e das conclusões de todas as etapas consolida-se o resultado final. Uma vez realizado o processo de auto-avaliação e consolidado o relatório, a instituição é submetida à avaliação externa:

b) **Avaliação institucional externa.** Realizada *in loco* por uma comissão de avaliadores pertencentes à comunidade acadêmica e científica, designados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), a partir da observação do perfil da instituição a ser avaliada. É objetivo da comissão avaliar, a cada três anos, e a partir da auto-avaliação da instituição, se as atividades estão sendo desenvolvidas em conformidade com os critérios estabelecidos pelo Sinaes;

²⁰ Conaes é o órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de Abril de 2004, possui as seguintes atribuições: I - propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes; II - estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes; III - formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação; IV - articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior; V - submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes ENADE.

²¹ A Comissão Própria de Avaliação (CPA) é criada no âmbito de cada instituição com o objetivo de realizar a avaliação interna permanente.

A avaliação externa, etapa posterior à auto-avaliação, tem por objetivo verificar as informações disponibilizadas pela auto-avaliação e cooperar na apresentação e acompanhamento de ações que melhorem a qualidade dos cursos disponibilizados pela IES. Cabe aos membros da Comissão Externa: (i) fazer a análise crítica dos relatórios e materiais produzidos na auto-avaliação e demais documentos da instituição que tenham interesse para a avaliação institucional; (ii) realizar a análise das principais instalações da IES, das faculdades e órgãos (laboratórios, bibliotecas, salas de aula, hospitais, departamentos, seções administrativas, campos experimentais, áreas de lazer, restaurantes e etc); (iii) fazer entrevistas com autoridades, conselhos, professores de distintas categorias, diretores, coordenadores, estudantes, técnicos, ex-alunos, empregadores, setores da população mais envolvidos e outros, a critério dos avaliadores externos; (iv) elaborar relatório contendo as principais idéias que obtiveram acordo entre os membros da comissão externa.

A redação final e definitiva do relatório da comissão externa deve ser feita em um tempo máximo de um mês após a visita. Esse relatório deve conter os juízos de valor a respeito das atividades e condições reais de trabalho da IES/faculdade/área/curso e as propostas e sugestões para a superação das dificuldades e fragilidades institucionais. Nesse sentido não deve apresentar somente uma visão descritiva da situação avaliada, mas oferecer também uma pauta de políticas para a transformação da instituição. Ao final da visita a Comissão externa discutirá com os membros da comunidade interna e externa as linhas gerais de suas observações. Em seguida, enviará relatório para a Conaes contendo análise detalhada e fundamentada da situação da instituição (MEC, p. 109).

c) **Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)** – o Enade é um instrumento que tem como objetivo aferir se o desempenho dos estudantes está em conformidade com os conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação e será discutido de forma mais detalhada no próximo item.

O processo de avaliação se completa com a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), que tem como proposta subsidiar os processos de reconhecimento de novos cursos e credenciamento de cursos já em funcionamento. O reconhecimento de um curso ocorre três anos após a autorização para funcionamento, antes da formatura da primeira turma. As avaliações interna e externa devem ser processadas de forma combinada e complementar para que seus resultados produzam os efeitos desejados.

Foco deste trabalho, o Enade é instrumento de um sistema maior. No entanto, para ser compreendido de forma adequada, precisa ser analisado a partir do contexto ao qual está inserido, no caso o Sinaes. Por isso, foi necessário apresentar de forma geral o atual sistema

de avaliação institucional. Em seguida abordaremos os princípios e o funcionamento do Enade, no recorte institucional e temporal já anunciado.

2.4.1. O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), instrumento que subsidia a auto-avaliação e a avaliação externa do Sinaes, tem suas atribuições determinadas no artigo 5º, da Lei nº 10.861 /2004, que institui o Sinaes, e na Portaria MEC/nº 2.051/2004. Essas legislações abordam os seguintes aspectos:

- Definem o que é o Enade e estabelecem a sua integração com o Sistema;
- Atribuem responsabilidade operacional ao Inep e às Comissões Assessoras de Área;
- Definem a periodicidade do Enade e estabelecem o uso possível de amostragem;
- Definem a responsabilidade das IES nas inscrições dos examinados;
- Definem formas de registro, no histórico escolar, relativos a participação dos estudantes;
- Estabelecem formas de divulgação dos resultados;
- Estabelecem integração do resultado à avaliação dos cursos;
- Instituem a aplicação de questionário aos alunos ingressantes, concluintes e aos coordenadores de curso (LIMANA e BRITO, 2006, p. 20-21).

O Enade tem como proposta, em um primeiro momento, levantar dados sobre a mudança no nível de conhecimento (desempenho) obtido pelo estudante, em razão da influência do curso que está inserido e ao longo de sua trajetória acadêmica. Em um segundo momento, analisar comparativamente a grandeza desta influência com a influência extraída de outras instituições que oferecem o mesmo curso. Em outras palavras, conforme Vendramini (2006, p.61),

Em primeiro lugar, pretende-se interpretar as diferenças médias de desempenho entre os estudantes concluintes e ingressantes como indicativo de mudança ocorrida no estudante durante seu trajeto acadêmico. [...] pretende-se interpretar as variações nesses “escores médios de diferença”, entre diferentes cursos e tomá-las como um possível indicador de qualidade dos cursos.

Deste modo, o Enade estabelece como parâmetro para a análise do desempenho dos estudantes o quanto a instituição de educação contribuiu para o aprendizado do aluno ou o efeito do curso nesse aprendizado, buscando identificar o conhecimento que foi agregado ao

perfil cultural e profissional do aluno.

A aplicação simultânea de provas idênticas a alunos ingressantes e concluintes dos cursos permite a análise da trajetória do aluno. São considerados ingressantes aqueles alunos que, até o dia 1º de agosto do ano do exame, tiverem concluído entre 7% e 22% da carga horária mínima do currículo do curso de graduação. Por sua vez, os estudantes concluintes são aqueles alunos que, até o dia 1º de agosto do ano de realização do exame, tiverem concluído pelo menos 80% da carga horária mínima do currículo do curso da IES, ou então, o estudante concluinte do curso no ano letivo da prova.

Na análise da trajetória do aluno, são consideradas a dificuldade e a baixa probabilidade de acerto por acaso, que tem um estudante ingressante ao dar respostas em uma prova, a um item com alto grau de dificuldade. Considerando-se que é necessário para responder a um item difícil um alto grau de conhecimento ou habilidade. Habilidade esta que se supõe ter, a princípio, o aluno concluinte do curso. De maneira geral, os alunos concluintes têm um desempenho maior que os ingressantes, o que constitui um indicador para a interpretação de escores do Enade, refletindo a experiência e o acúmulo acadêmico do estudante. A mensuração deste nível de dificuldade ou deste nível de habilidade, aferido na entrada e saída dos alunos em um determinado curso, resultará em um valor. A esse acúmulo ou a esse indicador de ganho, identificado na trajetória do aluno, dá-se o nome de valor agregado.

A expressão valor agregado, comumente usada na Economia, foi transportada para a educação por Pickering e Bowers (1990) e definida como a diferença entre o conhecimento e a competência do estudante quando de seu ingresso na educação superior; e o conhecimento e a competência ao finalizar a graduação. Portanto, “[...] valor agregado é a medida do progresso médio do aluno durante o período de tempo em que ele é exposto a determinado ambiente educativo, comparativamente com o que obteria em outras escolas da amostra” (LIMANA; BRITO, 2006, p.26).

O conceito de valor agregado tem relação direta com o indicador de ganho proposto pela avaliação dinâmica descrita por Sternberg e Grigorenko (2003). A avaliação dinâmica é centrada no processo e não no produto, como ocorria com o “Provão”, ela não se limita a aferir o desenvolvimento de uma determinada competência, mas o progresso que se teve em uma determinada competência.

Os estudantes ingressantes e concluintes são submetidos a uma prova única, formulada de modo a permitir a análise do valor agregado, que resultará em um conceito. Esse conceito irá orientar as instituições sobre a necessidade de fazer adaptações no ambiente

físico, no corpo docente e técnico administrativo ou revisões curriculares. Para verificar o acúmulo de conhecimento que o aluno agregou durante a sua trajetória na instituição, o Enade avalia as competências e habilidades básicas das áreas, os conhecimentos sobre conteúdos básicos e profissionalizantes, o desempenho em questões transdisciplinares, envolvendo o conhecimento mais geral.

O exame pretende quantificar não só o conhecimento do estudante, mas também o que ele sabe e as condições que ele tem para aprender, tendo como instrumento o indicador de ganho, do valor agregado. Esse valor fundamenta a avaliação do Enade que, por sua vez, contribui como instrumento do Sinaes para orientar as tomadas de decisões públicas e institucionais.

A proposta de avaliação do Sinaes, por ser formativa, se dá em um processo dinâmico. A avaliação dinâmica permite reunir informações sobre as mudanças de desempenho dos estudantes durante a trajetória na universidade e permite também que se verifique o potencial de aprendizagem (LIMANA E BRITO, 2006, p. 32). O Enade analisa o potencial do aluno ingressante e a aquisição de competências do concluinte, portanto a mudança ocorrida entre um momento em outro, residindo neste ponto a sua familiaridade com a avaliação dinâmica. Para os autores, esse tipo de avaliação tem relação com a clássica distinção entre o que o estudante faz e aquilo que é capaz de fazer em uma determinada tarefa. O principal objetivo desse tipo de exame é perceber o estudante no contexto educacional.

A prova busca aferir o desempenho do estudante e a análise dos resultados pode mostrar se o estudante teve ou não desenvolvimento nas suas competências, se é capaz de trabalhar com os conteúdos aprendidos e, principalmente, a capacidade do estudante para usar o conhecimento para o seu desenvolvimento. O Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes busca verificar o que o estudante é capaz de fazer com o conhecimento adquirido e não “o quê” e “quanto” ele aprendeu (LIMANA e BRITO, 2006, p. 22).

Diferentemente do extinto “Provão”, que aplicava uma única prova a todos os estudantes em final de curso, o Enade, utilizando-se de procedimentos amostrais, avalia estudantes ingressantes e concluintes. Conforme Ristoff (2006), o exame não foi concebido sobre o ponto de chegada do estudante, mas sobre sua trajetória, se ocupando de todo o espectro das diretrizes curriculares e não apenas de questões profissionalizantes. A prova não tem por objetivo avaliar individualmente o estudante, como pretendia o “Provão”, e sim o desempenho adquirido em razão da qualidade do curso oferecido pela IES, o que justifica a opção pelo sistema de amostragem, na medida em que este reflete o desempenho geral dos

alunos participantes. Por esse motivo os resultados individuais não são divulgados, sendo entregues somente a estudantes que fizeram a solicitação formal ao MEC.

Sendo probabilística²², a amostragem pode selecionar qualquer aluno da população educacional, não excluindo, no entanto, alunos que tenham interesse em participar do processo avaliativo. Todavia, estudantes não sorteados recebem os resultados de suas provas, mas ficam fora dos resultados gerais do grupo, como forma de evitar que alunos mais bem posicionados sejam incentivados a participar das provas, influenciando nos resultados.

O sistema de provas por amostragem permite que um maior número de alunos seja avaliado em um menor espaço de tempo, representando um custo menor para o poder público. Mesmo que apenas uma pequena parcela de estudantes seja a mesma que já realizou o exame como ingressante, será possível extrair indicadores de ganho, que é um conceito central do Enade, avaliam Limana e Brito (2006).

A inscrição dos estudantes habilitados à prova é feita pela instituição de educação, por meio de formulário eletrônico fornecido pelo Inep. Quando um curso tem um número baixo de alunos, todos são incluídos. A avaliação é aplicada na mesma área do conhecimento a cada três anos.

As provas são elaboradas com dois tipos de questões: (i) 10 questões de conhecimentos gerais, comuns a todas as áreas aplicadas; e (ii) 30 questões específicas, construídas com base no perfil de cada área de conhecimento, visando a contemplar diferentes graus de dificuldades. A prova de formação específica é elaborada com base nas Diretrizes Curriculares aprovadas pelo CNE e no perfil profissional de cada curso. Acompanha a prova um questionário socioeconômico, que pretende identificar o perfil do estudante e um questionário para o coordenador do(a) curso/habilitação. As provas são compostas por questões com três níveis de grau de dificuldade: baixa dificuldade, média dificuldade e alta dificuldade. Essas questões possibilitam a análise da mudança de desempenho nas provas.

A avaliação do desempenho dos estudantes de cada curso participante do Enade é expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis (1 a 5), tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento, a partir de sete agrupamentos de dados; a saber:

- a) desempenho médio de ingressantes do curso em formação geral;
- b) desempenho médio de concluintes do curso em formação geral;

²² A amostragem probabilística se dá quando todos os elementos da população tiverem probabilidade conhecida, e diferente de zero, de pertencer à amostra. Esse tipo de amostragem implica um sorteio com regras bem determinadas, cuja realização só será possível se a população for finita e totalmente acessível.

- c) desempenho médio de ingressantes do curso no componente específico;
- d) desempenho médio de concluintes do curso no componente específico;
- e) Conceito do curso no Enade;
- f) Indicador de Diferença entre o Desempenho Observado e o Esperado (IDD);
- g) Conceito gerado para o curso a partir do Indicador de Diferença entre o Desempenho Observado e o Esperado (IDD).

São observadas questões de natureza instrumental, como a capacidade de exprimir-se com clareza, de analisar, de sintetizar, de produzir ilações, de emitir juízos de valor, de saber sustentar essas inferências e juízos, de conseguir interpretar e assim por diante, conforme Ristoff (2006).

A partir dos resultados, são elaborados os seguintes documentos: resumo técnico em versão preliminar, boletim de desempenho do estudante, relatório de área, relatório de cada curso, relatório da IES e relatório técnico científico. Esses documentos subsidiam o processo global de avaliação realizado pelo Sinaes. O conceito final dos cursos deverá ser disponibilizado ou tornado público na medida em que as visitas de avaliação *in loco* dos cursos, no âmbito do Sinaes, forem sendo concluídas. Por fim, as instituições recebem o conceito global que serve de orientação para a tomada de decisão sobre a necessidade ou não de fazerem ajustes ou revisões curriculares.

O exame vem sendo implementado gradativamente. Embora as provas ocorram todos os anos, cada curso só é avaliado a cada três anos, o que faz com que um curso só tenha seu indicador de ganho conhecido e o ciclo de avaliação concluído após a segunda avaliação. Os cursos avaliados em 2005 só foram novamente avaliados em 2008, concluindo então um ciclo de avaliação.

O Enade é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante a situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, conforme o § 5º, do artigo 5ª da Lei 10.861/04. Aos estudantes de melhor desempenho no Enade o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido também em regulamento.

Os cursos avaliados pelo Enade estão divididos em quatro grandes áreas. As áreas são determinadas pelas afinidades atribuídas a um “conjunto de cursos”, não estando, portanto, associadas as oito áreas do conhecimento, utilizadas para efeito de classificação, da

Capex ou do CNPq. São elas: ciências humanas, exatas, tecnológicas e biológicas e ciências da saúde.

Em 2004, ocorreu a primeira experiência de avaliação do Enade. Nesse ano, foram avaliados os seguintes cursos: Agronomia, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Serviço Social, Terapia Ocupacional e Zootecnia.

Em 2005, foram objeto de avaliação os cursos de Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Sociais, Computação, Engenharia (em 8 grupos), Filosofia, Geografia, História, Letras, Matemática, Pedagogia, Química e o curso de Física, objeto da presente pesquisa.

No ano seguinte, foi a vez dos cursos de Administração, Arquivologia, Biblioteconomia, Biomedicina, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Comunicação Social, Design, Direito, Formação de Professores (Normal Superior), Música, Psicologia, Secretariado Executivo, Teatro e Turismo.

A primeira versão do Enade avaliou 143.170 estudantes, sendo 83.661 ingressantes e 56.679 concluintes, de 2.184 cursos de graduação, integrantes das 13 áreas de conhecimento selecionadas. O maior número de estudantes participantes veio dos cursos de Educação Física, com 27.757 alunos (INEP, 2007).

De acordo com a natureza administrativa, 13,5% dos cursos avaliados eram de IES federais; 10% dos cursos das IES estaduais; 2,7% vinculadas às IES municipais e 73,8% eram oferecidos por IES privadas, conforme dados do Inep (2007).

Tabela 05: Número de estudantes que participaram do Enade nacional (2004-2007).

Ano	2004	2005	2006	2007
Áreas	13	20	15	16
Total de Estudantes	143.170	277.476	463.165	258.342
Iniciantes	85.056	147.600	269.450	145.380
Concluintes	58.114	129.876	193.715	112.962

Tabela Fonte: MEC, 2007.

Em 2007 o Enade fechou o seu primeiro ciclo de avaliação, os cursos avaliados em 2004 foram novamente avaliados 2007. Em 2005, pela primeira vez o Inep disponibilizou, além das notas de desempenho de ingressantes e concluintes e dos conceitos e relatórios de instituições, por áreas e cursos, o indicador de diferença entre o desempenho esperado e o desempenho efetivamente observado (IDD)²³.

²³ O IDD é a diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso e representa, portanto, o quanto cada curso se destaca da

As universidades responderam por 58,9% dos cursos participantes do Enade/2005; os centros universitários, 11,9%; as faculdades integradas, 12,3%; as faculdades, escolas e institutos superiores, 16%; e os centros tecnológicos, 0,6% (TRINDADE, 2007). Em 2007, além dos cursos integrantes do Enade 2004, foram avaliados também Biomedicina, Tecnologia em Radiologia, Tecnologia em Agroindústria. Desta forma, o primeiro ciclo de avaliações foi concluído.

É importante destacar que um indicador de ganho só poderá ser real ou só poderá, de fato, ser conhecido, quando estudantes que fizeram o exame como iniciantes, forem novamente avaliados na condição de concluintes. Uma única prova serve para indicar apenas o conteúdo retido em um determinado curso, em um dado momento, mas não é suficiente para atribuir valor a um curso e a uma instituição ou para avaliar o conhecimento agregado durante a trajetória acadêmica. Essa era uma das principais críticas ao “Provão”: considerar que uma única prova mediria o desempenho de uma instituição ou de um determinado curso.

Embora o “Provão” e o Enade tenham a mesma configuração – são exames em grande escala, que mobilizam estudantes de todo o país –, muitas críticas feitas ao primeiro serviram para indicar ajustes que contribuiriam na formulação do Enade. Dentre as críticas ao ENC, Verhine et al (2006) apontam: a) a falta de articulação dos resultados do Enade com os outros instrumentos da avaliação, sendo a divulgação dos resultados do exame o único recurso para a regulação do sistema; b) o entendimento de que a qualidade do curso poderia ser medida, exclusivamente, pelo desempenho do estudante. Segundo os autores “[...] os cursos eram classificados com base na lógica de que a qualidade de um curso é igual à qualidade de seus alunos” (MEC, 2004); c) o exame foi imposto, não tendo, para a sua elaboração, a participação das instituições ou da comunidade acadêmica; d) o “Provão” se concentrou em aspectos regulatórios, confundindo regulação e avaliação; e) não se mantém como indicador de qualidade por não promover a equalização dos seus resultados, por não estabelecer parâmetros de qualidade; d) era economicamente inviável. No entanto, é preciso destacar que o “Provão” teve o mérito, de efetiva relevância, de popularizar e trazer à tona a discussão sobre a avaliação institucional, tornando irreversível o processo de avaliação e regulação da educação superior no Brasil.

E por último, faz-se necessário estabelecer um paralelo entre as duas experiências brasileiras de avaliação da educação superior em larga escala, o ENC e o Enade, para que mais facilmente possamos perceber os acertos e deficiências do Enade, tendo como parâmetro

média, podendo ficar acima ou abaixo do que seria esperado para ele, considerando o perfil de seus estudantes (MEC/INEP, 2006, s/n).

a análise das experiências anteriores. As questões a destacar são: a) o fato de o Enade integrar um sistema mais amplo de avaliação, como um dos instrumentos do Sinaes; b) ser aplicado a estudantes ingressantes e concluintes, criando a possibilidade de estabelecer um cálculo quantitativo do conhecimento apreendido ou do valor agregado; c) as provas do Enade são trienais e as do ENC eram anuais; d) o Enade usa o critério da amostragem para selecionar os candidatos, como forma de reduzir custos; e) se propõe a englobar várias dimensões, com o objetivo de subsidiar o processo formativo dos cursos; f) se propõe a ter um caráter diagnóstico por identificar as competências não desenvolvidas durante os três anos de um curso.

Contudo, o pouco tempo de funcionamento do Enade já sugere cautela na interpretação de alguns indicadores. Um deles está no fato de algumas instituições receberem, em razão do processo seletivo, a exemplo do que ocorre nas IES públicas, alunos com um nível de conhecimento bastante elevado, possibilitando um indicador de ganho menor do que o apresentado pela instituição que recebeu alunos totalmente despreparados. Ou seja, um aluno com baixo nível de conhecimento, estudando em uma boa instituição pode ter um ganho agregado maior do que um excelente aluno estudante de uma excelente instituição. Nesse caso o indicador de ganho não é diretamente proporcional à qualidade da instituição, esse índice isoladamente não é suficiente para comparar instituições e, freqüentemente, esse tipo de análise superficial é noticiada na mídia. Nessa perspectiva, Primi (2006) observa que

[...] existem diferenças entre os alunos dos cursos com nível de desempenho variado já entre os ingressantes. Essas diferenças são mais acentuadas na parte geral da prova do que na parte específica. Como nessa parte da prova, os concluintes diferem muito pouco dos ingressantes, as diferenças entre os cursos, que se observam nos ingressantes permanecem no grupo de concluintes (p. 67).

Outra questão que merece cautela é a junção da sofisticação do Exame com a ausência de informação sobre os objetivos e as práticas avaliativas. Embora o Enade tenha sido implantado em 2004, até hoje é confundido com o “Provão”. Existe uma desinformação generalizada sobre os objetivos e as conseqüências do sistema de avaliação para a instituição e para os estudantes. A desinformação certamente compromete os resultados, na medida em que o estudante não se sente motivado a fazer a prova com seriedade; ou, no caso do professor, que se alija do processo decisório, ou formativo. De que maneira pode ser eficiente o processo de avaliação sem a participação dos sujeitos envolvidos, ainda mais na perspectiva dinâmica e formativa? Essa desinformação impede, ainda, que gestores e professores se

beneficiem das informações armazenadas no Inep, considerado o maior banco de dados da América Latina.

Outra questão a ser observada, diz respeito aos aspectos regionais, já que as provas têm caráter nacional. Em um país com a extensão territorial e a diversidade cultural do Brasil, interesses e expressões regionais podem causar estranheza de uma região para outra se forem desprovidas do sentido local. Conforme Vendramini (2006), “[...] muitas vezes, há questões que para nós estão muito claras, isso é muito comum, mas dependendo da região do Brasil, às vezes, uma palavra que é colocada naquele enunciado e a pessoa não conhece faz com que ela não responda por não entender a pergunta, mas ela pode ter o conhecimento da parte teórica” (p. 163).

A prova do Enade/2005 apresentou um componente de avaliação da formação geral, comum para os cursos de todas as áreas, e um componente específico para cada área do conhecimento. O componente específico, no caso da Física, foi subdividido em dois campos da atividade profissional: Licenciatura e Bacharelado.

No componente geral, a prova buscou identificar se o perfil profissional do aluno formando é voltado para a concepção generalista, ou se é humanista ou crítico; se a sua intervenção fundamenta-se no rigor científico, na reflexão filosófica e na conduta eticamente responsável; se o aluno está qualificado para analisar criticamente a realidade social, para nela intervir acadêmica e profissionalmente.

O componente específico para o Licenciado avalia se o aluno está capacitado para atuar na composição curricular da Física na Educação Básica e Profissional, se está preparado para atender as exigências gerais de inserção social da escola, se tem domínio das teorias e processos pedagógicos (ensino e aprendizagem) e se domina as teorias do desenvolvimento dos indivíduos em idade escolar. Já o componente específico para o Graduado/Bacharel em Física, aplicado juntamente com o componente geral, avalia se o aluno está capacitado para o pleno exercício profissional no campo da pesquisa.

A prova foi elaborada na perspectiva de examinar o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos de graduação, o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento da formação geral e profissional e o nível de atualização dos estudantes no que diz respeito à realidade brasileira e mundial.

CAPÍTULO 3

CAMINHOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem por objetivo delimitar e explicitar os aspectos metodológicos adotados no desenvolvimento da pesquisa. Nesses termos, apresenta os objetivos propostos, a abordagem e o tipo de pesquisa desenvolvida, as instituições e os cursos selecionados, os sujeitos envolvidos, os instrumentos utilizados, bem como a organização e os procedimentos adotados na investigação.

3.1. Abordagem e delineamento da pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida à luz dos princípios da abordagem qualitativa. Tal escolha deve-se ao fato de a pesquisa qualitativa permitir uma visão integral dos fatores que influenciam e configuram o objeto pesquisado, além de não estar presa ao rigor previamente estabelecido, já que ela vai sendo direcionada ao longo do seu desenvolvimento. Desse modo, enfatiza mais o processo de investigação do que o resultado e se preocupa em retratar o ponto de vista dos participantes.

Esse tipo de pesquisa busca obter uma maior compreensão das características situacionais e significados revelados. Sendo realizada, contando com dados coletados, preferencialmente, por meio de entrevistas, a pesquisa qualitativa oferece uma grande possibilidade interpretativa, que se configura a partir da compreensão da realidade social e se processa por meio da comunicação social.

A pesquisa qualitativa se conforma por meio da descrição detalhada de situações, eventos, pessoas, interações e comportamentos observados, citações, atitudes, crenças e pensamentos, além de trechos e íntegras de documentos e relatos; enfim, tudo que possa retratar os elementos constituintes do objeto investigado. Portanto, pressupõe um contato direto do pesquisador com o ambiente pesquisado.

Bogdan e Biklen (1994) apresentam o conceito de pesquisa qualitativa a partir de

cinco características básicas:

- a) tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento;
- b) os dados são descritivos, colhidos a partir de palavras ou imagens. O material obtido é rico em descrições de pessoas, situações e acontecimentos;
- c) a preocupação com o processo é maior do que com o resultado;
- d) a abordagem está diretamente relacionada à compreensão e aos valores que o pesquisador tem da vida;
- e) o pesquisador deve fazer a análise dos dados de forma indutiva, não estando preso à comprovação das hipóteses do início do trabalho.

Segundo Richardson (1999), embora a pesquisa qualitativa tenha tido a sua validade e confiabilidade questionadas por muito tempo, nos últimos vinte anos sua credibilidade e o seu uso têm aumentado cada vez mais. Isso decorre da legitimidade que possui ao revelar convicções subjetivas comuns da etnografia.

O estudo teve seu delineamento definido a partir do método *ex-post-facto* de pesquisa. A pesquisa não experimental ou *ex-post-facto* é definida por Kerlinger (1975) como uma investigação sistemática e empírica na qual o pesquisador não tem controle direto sobre as variáveis independentes, porque já ocorreram suas manifestações ou porque não são manipuláveis.

Considerando que as variáveis independentes não podem ser manipuladas em seu meio natural, mediante qualquer tipo de interferência, cabe ao pesquisador estruturar seu estudo a partir dos elementos naturais que vão se configurando. Essas variáveis chegam ao pesquisador após seus efeitos terem ocorrido. Quando o fato a ser estudado já ocorreu, é possível apenas verificar quais elementos geraram determinado acontecimento, ou quais prováveis caminhos surgirão devido ao ocorrido.

Conforme Gil (2006), o delineamento de uma pesquisa é constituído na medida em que o pesquisador passa a considerar a necessidade da aplicação de determinados métodos e meios técnicos em função das condições objetivas, no intuito de aprofundar a investigação. O retorno neste tipo de pesquisa depende muito da análise do pesquisador, pois a observância de todas as variáveis relevantes fundamenta o estudo.

3.2. Objetivos

3.2.1. Geral

Analisar a interferência dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) na gestão dos cursos de graduação em Física da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade Católica de Brasília (UCB), realizado no ano de 2005.

3.2.2. Específicos

- a) Examinar em que medida o Enade tem trazido resultados imediatos ou tem servido de indutor para a melhoria da qualidade dos cursos de Física das universidades pesquisadas;
- b) Analisar as mudanças ocorridas na gestão dos cursos de Física da Universidade de Brasília e da Universidade Católica de Brasília, em decorrência dos resultados obtidos no Enade de 2005;
- c) Analisar de que forma o conceito avaliativo do Enade tem tensionado a gestão dos cursos de Física da UnB e da UCB visando à produção de melhores resultados.

Esse conjunto de objetivos tem como princípio o entendimento de que os conceitos avaliativos do Enade interferem na gestão dos cursos de graduação, induzindo modificações curriculares, mudanças na organização didático-pedagógica, no planejamento e composição docente, na infra-estrutura e demais aspectos que compõem o espaço acadêmico institucional. E, ainda, a suposição de que os conceitos avaliativos do exame trazem tensionamento para o ambiente institucional, em decorrência do processo de competição entre as instituições, a partir da divulgação isolada dos resultados. Por último, considera a idéia que o Enade ocupa um campo de influência na melhoria da qualidade institucional, considerando a contribuição que presta ao processo avaliativo como instrumento do Sinaes e, individualmente, por ter uma inserção direta no espaço institucional.

3.3 – Instituições pesquisadas

A pesquisa foi realizada nas duas universidades existentes no Distrito Federal: Universidade de Brasília – UnB e Universidade Católica de Brasília – UCB. Os critérios adotados para a escolha dessas instituições foram os seguintes:

- são as duas únicas universidades do Distrito Federal, possuindo autonomia para abrir e

- fechar cursos, sem autorização prévia do poder público e, em razão de sua missão
- devido à sua organização acadêmica, como universidade, têm a obrigatoriedade de associar ensino, pesquisa e extensão em diversas áreas do conhecimento;
 - possuem natureza administrativa diferenciada, sendo a Universidade de Brasília uma instituição pública e a Universidade Católica de Brasília uma instituição privada, do ramo confessional/filantropica/comunitária;
 - ambas desempenham um importante papel no campo educação superior do Distrito Federal, não só pela experiência acumulada de gestão, mas também pelo número de matrículas que disponibilizam semestralmente para os cursos de graduação;
 - tiveram a mesma avaliação no curso de Física – conceito 2 no Enade 2005;
 - possuem campi situados em diferentes cidades do DF – a UnB situa-se em Brasília e a UCB em Taguatinga;
 - são pioneiras no campo da educação superior do Distrito Federal, tendo a UnB sido criada em 1962 e a UCB em 1974, ainda como faculdades integradas.

a) Universidade de Brasília

A Universidade de Brasília – UnB foi instituída por meio da Lei n. 3998, de 15 de dezembro de 1961, sendo que sua aula inaugural ocorreu em abril de 1962, dois anos após a criação de Brasília, funcionando, inicialmente, no prédio do Ministério da Saúde, Esplanada dos Ministérios. Foi a primeira instituição de educação superior instalada no Distrito Federal. Seu primeiro vestibular aprovou 413 alunos nas áreas do Direito, Administração e Economia; Arquitetura e Urbanismo; Letras Brasileiras. Anísio Teixeira²⁴ proferiu sua aula inaugural.

Embora o projeto original de Brasília previsse a construção de uma universidade, sua implementação encontrou resistências no regime militar, preocupado com a interferência dos estudantes nas decisões políticas do governo. Em contrapartida, existia também a expectativa, por parte da intelectualidade da época, de que a UnB pudesse ser um moderno centro de produção de conhecimento científico, tecnológico e social para o país. Para Oliveira, Dourado e Mendonça (2006), este pressuposto partia da convicção de que o avanço científico e tecnológico induziria ao avanço social.

A Universidade de Brasília tinha, desde a sua gênese, a idéia da inovação. Seus principais idealizadores, Darcy Ribeiro (1922-1997) e Anísio Teixeira (1900-1971),

²⁴ Informações encontradas no site <http://www.unb.br>, da Universidade de Brasília. Acesso em: 23.02.2008.

sonhavam com uma instituição diferente da concepção tradicional, que fosse, portanto, voltada para a transformação. Essa proposta foi influenciada pelo “Manifesto dos educadores mais uma vez convocados”, publicado em 1959, que, por sua vez, estava alicerçado nos princípios que nortearam o “Manifesto dos Pioneiros da Educação”, de 1932. Ambos defendiam uma educação pública, laica e de qualidade.

A missão da Universidade, definida no Estatuto da Fundação Universidade de Brasília (FUB), é a produção, integração e divulgação do conhecimento, formando cidadãos comprometidos com a ética, a responsabilidade social e o desenvolvimento sustentável, estando esses compromissos atrelados ao respeito à autonomia institucional, à transparência e à responsabilidade social, na busca permanente da excelência e da universalização do acesso (FUB, 1962).

A história da UnB, da sua criação ao seu atual momento, segundo Oliveira, Dourado e Mendonça (2006), mistura-se com os momentos econômicos, políticos, sociais e culturais do país. Numa perspectiva histórica, a trajetória da UnB pode ser percebida em

[...] três momentos importantes da política nacional e da configuração do poder acadêmico na instituição: a) o período dos reitores idealizadores e fundadores (1961-1964); b) o período dos reitores interventores (1964-1985), durante o regime militar; e, c) o período dos reitores eleitos pela comunidade universitária, a partir da redemocratização do país. De modo geral, verifica-se que a UnB transitou de uma fase de sonhos para uma nova fase e concepção de modernização, passando por um interregno de intervenções, lutas e resistências no período do regime militar (p. 163).

A UnB foi a primeira universidade federal criada sob a forma de fundação, constituindo-se em uma entidade autônoma com personalidade jurídica. Conforme o artigo 3º do Decreto nº 500/62, a Fundação foi instituída com o objetivo de “[...] criar e manter a Universidade de Brasília, instituição de Ensino Superior de pesquisa e de estudo em todos os ramos do saber e de divulgação científica, técnica e cultural” (FUB, 1962, s/n).

A Universidade, regida pelos princípios estabelecidos no Estatuto da FUB, assumiu as seguintes diretrizes:

- a) formar cidadãos responsáveis, empenhados na procura de soluções democráticas para os problemas com que se defronta o povo brasileiro na luta pelo desenvolvimento;
- b) preparar especialistas altamente qualificados em todos os ramos do saber, capazes de promover o progresso social pela aplicação dos recursos da técnica da ciência;
- c) reunir e formar cientistas, pesquisadores e artistas e lhes assegurar os necessários meios materiais e as indispensáveis condições de autonomia e de liberdade para se devotarem à

ampliação do conhecimento e à sua aplicação à serviço do homem (FUB, 1962, s/n).

Diferentemente das universidades federais que a precederam, constituídas pela junção de faculdades isoladas já em funcionamento, a UnB teve seus projetos arquitetônico e educacionais associados por uma concepção global de educação superior. Inicialmente a universidade era dividida em institutos centrais e faculdades, em seguida constituíram-se os institutos; mais tarde, as faculdades e os departamentos. Os primeiros cursos criados, chamados de Cursos Troncos Básicos de Estudo, destinavam-se à formação básica dos alunos, que deveriam após dois anos de estudo, ingressar nos institutos e faculdades específicas.

A UnB foi também a pioneira na criação, em 1996, do Programa de Avaliação Seriada (PAS), que consiste em provas aplicadas ao término de cada uma das séries do ensino médio, como alternativa ao vestibular para ingresso na educação superior. Outra inovação importante, aprovada em 2003 pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), foi a adoção do sistema de cotas para negros e índios, que entrou em vigor a partir de 2004. A Universidade tem assumido um papel importante no combate ao racismo e à exclusão social, além de estar integrada às iniciativas da comunidade por meio dos seus projetos de extensão.

Em 1961, a Universidade de Brasília possuía apenas cinco cursos e 413 alunos; em 2007 apresentava 30.118 alunos regulares na graduação, extensão, mestrado e doutorado, contando com uma equipe de 2.690 professores. Neste último ano, a instituição possuía 64 cursos de graduação (15 destes funcionando também no período noturno), 52 cursos de especialização, 57 de mestrado e 31 de doutorado. Quanto à estrutura administrativa, compreende 22 Institutos e Faculdades, cinco Órgãos Complementares (Biblioteca Central, Centro de Informática, Centro de Produção Cultural e Educativa, Fazenda Água Limpa e Hospital Universitário), 51 Departamentos, 396 Laboratórios, três Secretarias e um Hospital Veterinário com duas unidades (FUB, 2007).

As principais inovações introduzidas no sistema de educação superior pela Universidade de Brasília são:

- a concepção de universidade como centro de produção de conhecimento para o desenvolvimento sócio-econômico e cultural;
- a sua criação sob a forma de fundação;
- a amplitude do patrimônio e os mecanismos definidos para assegurar a sua manutenção e funcionamento, sem dependência exclusiva do Estado;
- a criação dos Institutos Centrais, dos cursos tronco e dos departamentos voltados, sobretudo, para a pesquisa;

- o ideário de liberdade de estruturação, de organização, de gestão e de geração de conhecimento, embora comprometido com a solução dos problemas nacionais. E, mais recentemente, a ênfase na capacitação de arrecadação e de geração de recursos próprios, tendo em vista a prestação de serviços e a utilização do seu patrimônio (FUB, 2007, s/n).

A UnB é hoje uma das mais conceituadas instituições de educação superior, apresentando um desempenho satisfatório desde a introdução da avaliação institucional no país. De 1996 a 2003, período em que foi avaliada pelo Exame Nacional de Cursos, a instituição obteve 75,0% de conceitos A, e 13,0% de conceitos B. De 2003 a 2007, quase a totalidade dos cursos de graduação da universidade recebeu classificação A ou B, segundo Guia Abril do Estudante (2007). Para Oliveira et al. (2006), de um modo geral, “[...] a trajetória da UnB evidencia sua contribuição para a formação de um modelo de universidade brasileira, tendo influenciado na estruturação de outras universidades, particularmente as universidades federais” (p. 146).

b) Universidade Católica de Brasília

Em 1972, os diretores dos colégios religiosos de Brasília se reuniram por intermédio do Presidente da Associação dos Estabelecimentos Particulares e fundaram a União Brasiliense de Educação e Cultura – UBEC. As entidades reunidas representavam dez congregações, todas com mais de 100 anos de experiência internacional em educação, firmaram uma ação inovadora de Congregações Religiosas sob uma só administração. A UBEC é a única Mantenedora de Universidades Católicas formada por membros de diferentes correntes do catolicismo, reunidos como sociedade civil. A entidade tinha como finalidade ser uma sociedade civil de direito privado e objetivos educacionais, do ramo confessional/filantrópico/comunitário, para funcionar como mantenedora da Universidade Católica de Brasília (MAGALHÃES; MORAIS, 2007)..

A primeira unidade educacional de terceiro grau mantida pela UBEC, ainda sem sede própria, foi a Faculdade Católica de Ciências Humanas – FCCH. Tendo seu funcionamento autorizado pelo Decreto nº 74.108, de 27 de maio de 1974, a instituição deu início aos trabalhos acadêmicos com os cursos de Ciências Econômicas e Administração (habilitação em Administração Pública e Administração Hospitalar), no Plano Piloto, e com o curso de Pedagogia (habilitação em Magistério de 2º Grau, Administração Escolar e Orientação Educacional) em Taguatinga (MAGALHÃES; MORAIS, 2007).

Em 1980, uma alteração nos Estatutos e Regimentos permitiu que a instituição se

organizasse em uma estrutura de ensino mais coerente e adequada à sua própria expansão. Nesses termos, ocorreu a instalação das Faculdades Integradas da Católica de Brasília – FICB, cuja autorização se deu conforme o Parecer nº 273/81 do antigo Conselho Federal de Educação. A partir desse momento foram constituídas as seguintes unidades de ensino: Faculdade Católica de Ciências Humanas; Faculdade Católica de Tecnologia e Faculdade (Centro) de Educação (MAGALHÃES; MORAIS, 2007).

Em 12 de março de 1985, foi inaugurado o primeiro prédio do Campus das Faculdades Integradas da Católica de Brasília, sendo acrescentados os cursos de Filosofia e Letras. O curso de Ciências da Computação foi incorporado à instituição em 1990. Em 1994, por meio da Portaria nº 13, de 05 de janeiro do mesmo ano, a Faculdade Dom Bosco de Educação Física foi incorporada à FICB.

A alteração na organização acadêmica da instituição foi decisiva para a integração de outras novas unidades, até que, em dezembro de 1994, a instituição finalmente alcançou a categoria de universidade, passando a chamar-se Universidade Católica de Brasília, nos termos da Portaria Ministerial nº 1827, de 28 de dezembro de 1994, reconhecendo a qualidade dos seus cursos e instalações.

Nos anos seguintes foram criados diversos cursos: Comunicação Social e Relações Internacionais em 1996; Ciências Contábeis e Direito em 1997; Ciências Biológicas, Física, Matemática, Química, Fisioterapia, Nutrição, Psicologia e Programa de Formação de Professores em 1998; Engenharia Ambiental e Odontologia em 1999 (UCB, 2005).

A partir de 2001, outros cursos de graduação foram autorizados: Medicina e Sistemas de Informação em 2001; Normal Superior em 2002; Enfermagem, Farmácia, Engenharia Sanitária e Engenharia Biomédica em 2003; Engenharia de Produção, Artes Visuais e Agronegócios em 2004; Biomedicina e Serviço Social em 2005. Em 2004, foi inaugurado Hospital da Universidade Católica de Brasília – HUCB para apoiar os cursos da área da saúde. Nos últimos anos a instituição tem investido na pós-graduação e extensão, além da contratação de mestres e doutores em tempo integral (UCB, 2005).

Atualmente, a administração da instituição se processa na forma de colegiado, constituindo assim a Pró-Reitoria de Graduação (PRG), Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (PRPGP), Pró-Reitoria de Extensão (PROEx) e Pró-Reitoria de Administração (PRA).

O projeto de gestão acadêmica da UCB está fundado em Centros de Área de Conhecimentos: Centro de Ciências da Educação e Humanidades – CCEH; Centro de Ciências da Vida – CCV; Centro de Ciência e Tecnologia – CCT; Centro Católica Virtual –

CCV/EAD. Os centros e pró-reitorias têm como principais atividades: a) revisão do plano de ação referente aos cursos; b) realocação de professores e funcionários; c) definição dos respectivos colegiados; d) implementação de diretrizes pedagógicas e administrativas (UCB, 2005).

Em 2006, no campus da UCB, funcionavam 31 cursos presenciais de graduação, 8 sequenciais, além de 4 cursos à distância e 7 disciplinas na mesma modalidade. Na pós-graduação, eram ofertados 12 cursos *stricto sensu*, divididos em 8 programas, e uma ampla grade de cursos de pós-graduação *lato sensu*, sendo 23 presenciais e 10 a distância. A IES desenvolvia, também, 15 programas de extensão, 15 comunitários e 6 cursos de ensino à distância. No âmbito da pesquisa, contava com 158 projetos em execução e 86 concluídos (MAGALHÃES; MORAIS, 2007).

3.4 – Cursos selecionados

Foram escolhidos os cursos de Física das duas universidades, em razão de apresentarem compatibilidade com os seguintes critérios básicos determinados para o estudo:

- a) o curso escolhido deveria ser comum às duas universidades, visando a possibilitar o estabelecimento de uma análise comparativa entre as instituições;
- b) os cursos deveriam ter recebido um conceito de médio a ruim no Enade, pressupondo que esse fato pudesse implicar algum tipo de mudança ou reestruturação na gestão institucional, com o objetivo de alcançar melhores resultados no próximo exame;
- c) os dois cursos deveriam ter recebido o mesmo conceito no Enade 2005, presumindo a possibilidade de comparação da ação das duas instituições na busca por melhores resultados.

Em 2004 ocorreu o primeiro Enade. Dos cursos avaliados naquele ano, apenas seis eram comuns às duas universidades. No entanto, quatro destes, em uma ou em outra instituição, não possuíam alunos concluintes. O fato de esses cursos não possuírem alunos concluintes inviabilizava a aferição do Indicador de Diferença entre o Desempenho Observado e o Esperado (IDD), ou do valor agregado, principal instrumento do Enade. Os dois cursos restantes também não poderiam ser escolhidos para a pesquisa. Um deles por ter obtido nota máxima na avaliação e, portanto, não apresentava necessidade de ajustes em sua

gestão, fator indutor da pesquisa. O outro por ter sofrido boicote por parte dos alunos da UnB, o que inviabilizava a sua investigação.

Dos cursos avaliados pelo Enade em 2005, oito eram oferecidos pelas duas instituições. Dentre estes, o curso de Física foi o que apresentou maiores possibilidades para a realização da pesquisa, considerando os seguintes fatores: (i) nesse curso as duas instituições tiraram a mesma nota; (ii) as duas instituições receberam um conceito baixo no Enade.

Dessa forma, pôde ser feita uma análise comparativa entre as instituições pesquisadas e observados os encaminhamentos realizados por cada uma delas para alcançar melhor desempenho nas próximas provas.

a) O curso de Física da Universidade de Brasília.

Em 2008 o Instituto de Física da Universidade de Brasília contava com 53 professores em dedicação exclusiva. O curso de graduação oferece as habilitações em bacharelado e licenciatura plena. No bacharelado foi introduzida uma nova opção, o curso de Física Computacional, que mantém a formação básica em Física e acrescenta várias disciplinas voltadas para a aplicação da informática na Física. O curso diurno foi reconhecido em 1973, sendo que o curso noturno, de licenciatura, foi implantado em 1993. As vagas disponibilizadas no exame vestibular somam 25 para o diurno e 30 para o noturno, a cada semestre (UnB, 2005).

O Instituto de Física atende cerca de 2.000 matrículas nas diversas disciplinas do turno diurno e 500 no noturno, requisitadas por alunos que cursam a Faculdade de Tecnologia (Engenharias), o Instituto de Ciências Exatas (Matemática, Ciência da Computação, Estatística), o Instituto de Geociências, o Instituto de Química, dentre outros.

O curso de pós-graduação é oferecido em nível de mestrado e doutorado. O Programa de Pós-Graduação em Física teve seu início em 1968, com o mestrado. Em 1969, foi declarado pelo CNPq como Centro de Excelência e o mestrado foi reconhecido pelo antigo Conselho Federal de Educação, em 1974. Em 1990, o programa de pós-graduação foi ampliado e passou a oferecer a modalidade de doutorado. Até 2007, o programa havia formado mais de 200 mestres e 60 doutores nas seguintes áreas de atuação: Física Aplicada, Física Atômica e Molecular, Física Matemática, Física da Matéria Condensada, Física Nuclear, Física de Plasma e Fluidos, Mecânica Estatística e Relatividade e Teoria de Campos.

a) O Curso de Física da Universidade Católica de Brasília – UCB

Em 2008, o curso de graduação em Física da Universidade Católica de Brasília contava com um corpo docente formado por 14 professores, sendo 8 doutores e 6 mestres, com formação em Física e em Educação. O curso de Física foi instalado em 1998 e reconhecido em 2002, tendo recebido, no mesmo ano, a classificação “B” no Exame Nacional de Curso – ENC. O curso oferece 40 vagas a cada semestre para habilitação em licenciatura plena.

A instituição define o perfil do aluno do curso de física assim: um futuro Físico-Educador, que se dedica preferencialmente à formação e à disseminação do saber científico em diferentes instâncias sociais, seja atuando no ensino escolar formal ou em novas formas de educação científica.

A pós-graduação stricto sensu em Física da Universidade Católica está voltada para áreas de pesquisa não tradicionais e interdisciplinares como meio ambiente, física médica, simulação e modelagem e ensino de física.

3.5. Sujeitos da pesquisa

Para o desenvolvimento da pesquisa foram realizadas doze entrevistas com pessoas diretamente envolvidas no processo de implementação, execução, divulgação, preparação e discussão do Enade, no âmbito do MEC/INEP e das duas instituições pesquisadas. Os sujeitos da pesquisa foram:

- a) coordenador-geral do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), vinculado ao INEP/MEC;
- b) secretário de planejamento da Universidade de Brasília;
- c) pró-reitor de graduação da Universidade Católica de Brasília;
- d) coordenadora da Comissão Própria de Avaliação da Universidade Católica de Brasília;
- e) coordenador do curso de Física da Universidade de Brasília;
- f) diretor do curso de Física da Universidade Católica de Brasília;
- g) três professores do quadro de cada uma das instituições pesquisadas, docentes no curso de Física, exercendo a função, efetivamente, há mais de três anos.

A escolha dos entrevistados foi determinada por três fatores básicos: a) a relevância do cargo que ocupam para a implementação do Enade; b) o fato de possuírem algum nível de conhecimento sobre o sistema de avaliação e, ainda, sobre os fundamentos do Enade; c) por estarem no centro do processo avaliativo, participando, mesmo que indiretamente, da sua execução. Esses fatores determinaram a constituição de três grupos de sujeitos, conforme o demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 1: Identificação dos sujeitos entrevistados

Grupo	nº	Participantes	Código
01	01	Coordenador-geral do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).	G-1
	01	Secretário de Planejamento da Universidade de Brasília	G-A
	01	Pró-Reitor de Graduação da Universidade Católica de Brasília.	G-B
02	01	Coordenador da Comissão Própria de Avaliação da Universidade Católica de Brasília.	CPA-2
03	01	Coordenador do curso de Física da Universidade de Brasília.	CC-A
	01	Diretor do curso de Física da Universidade Católica de Brasília.	CC-B
	03	Professores do curso de Física da Universidade de Brasília.	PA-1 PA-2 PA-3
	03	Professores do curso de Física da Universidade Católica de Brasília.	PB-1 PB-2 PB-3
Total de participantes: 12			

Ficou acordado com os sujeitos da pesquisa que seus nomes não seriam divulgados, o que impôs a necessidade de uma codificação para identificação dos entrevistados. Essa codificação, na análise de dados, ficou determinada em letras e números. A letra *A* faz referência à instituição pública, a letra *B* à instituição privada. A letra *G* corresponde aos gestores institucionais, as letras *CC* são atribuídas aos coordenadores de curso, as letras *CPA* fazem alusão à Comissão Própria de Avaliação e a letra *P*, aos professores. A numeração de *1* a *3* foi utilizada para identificação dos três professores de cada uma das instituições.

As entrevistas foram diferenciadas para cada grupo de sujeitos, elaboradas conforme o interlocutor e os objetivos que se pretendia alcançar com a coleta de dados. Os fatores básicos definidos para a escolha dos sujeitos determinaram a composição dos grupos de entrevistados. Portanto, cada bloco ou grupo de entrevistados possui sujeitos com poder decisório, responsabilidades e envolvimento diferenciados, embora igualmente inseridos no processo de avaliação do Enade.

O Grupo 1 teve como critério de agrupamento entrevistar gestores envolvidos

diretamente com a construção da identidade institucional ou na formulação e execução das políticas de avaliação institucional, seja em âmbito do governo federal, seja no âmbito das duas IES pesquisadas. O Grupo 2 foi constituído por sujeitos capazes de produzir informações sobre a forma como vem sendo implementado o Enade nas instituições, sendo responsáveis formais pelo processo de avaliação. Para o último grupo, o critério foi reunir sujeitos capazes de produzir informações sobre a influência do Enade na gestão dos cursos, por serem responsáveis pelo acompanhamento, aplicação das provas e/ou por estarem envolvidos com o cotidiano da sala de aula.

3.6. Procedimentos e instrumentos de pesquisa

Para analisar o uso dos resultados do Enade pelas instituições de educação superior, foram utilizados dois instrumentos de coleta de dados, análise documental e entrevistas semi-estruturadas.

a) Análise documental

Na avaliação de Bogdan e Biklen (1994), a análise documental tem o sentido de compreender a perspectiva oficial e a elaboração da comunicação interna. Para os autores, os documentos oficiais apresentam um retrato realista do funcionamento das organizações e, por isso, podem demonstrar a complexidade em que estão inseridas.

A análise documental, segundo Alves-Mazzotti e Gewandszndjder (2004), pode ser a única fonte de dados ou estar associada a outras técnicas de coleta e, ainda, pode ser usada como uma técnica exploratória, indicando aspectos a serem focalizados como “checagem” ou complementação dos dados obtidos por meio de outras técnicas. A fonte de informação está no documento. O documento escrito é utilizado para esclarecer situações atuais, situações em curso ou reconstruir fatos anteriores.

Nesta pesquisa, a análise documental serviu de instrumento para a obtenção de informações que fundamentaram e enriqueceram a entrevista. Foram analisados os documentos que formalizaram o Sinaes, além de outros que embasaram os conceitos avaliativos do sistema. Os documentos oficiais e técnicos foram:

Documentos de órgãos federais analisados:

- Sinaes: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulação (BRASIL, MEC, 2004);
- Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior (BRASIL, MEC, 2004);
- Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior: Diretrizes e instrumento (BRASIL, MEC/INEP, 2006);
- Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação (BRASIL, MEC/INEP, 2006);
- Manual do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – 2004 (BRASIL, MEC/INEP, 2004);
- Relatório do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – 2005;

Documentos analisados, do âmbito da Universidade de Brasília e da Universidade Católica:

- Plano de Desenvolvimento Institucional;
- Projeto de Avaliação Institucional das duas universidades pesquisadas;
- Relatórios das Comissões Próprias de Avaliação das duas universidades;
- Relatórios resultantes e/ou posteriores ao processo de avaliação nas instituições.

Aspectos observados nos documentos utilizados para a pesquisa:

- as concepções de avaliação institucional explicitadas nos documentos oficiais sobre o Sinaes e o Enade;
- o posicionamento das duas instituições nos conceitos avaliativos do Enade;
- as concepções de avaliação institucional explicitadas nos projetos das instituições;
- interfaces entre as concepções de avaliação das instituições pesquisadas e a proposta do Sinaes;
- propostas de funcionamento das Comissões Próprias de Avaliação das instituições pesquisadas;
- ações empreendidas pelas duas universidades para o curso investigado, decorrentes dos resultados do Enade;
- a utilização dos resultados do Enade na produção de informações sobre as instituições.

b) Entrevistas semi-estruturadas

A entrevista semi-estruturada é um instrumento adequado para a busca de informações quando se tem uma diversidade de sujeitos envolvidos, como no caso dos cursos de graduação em Física da Universidade de Brasília e da Universidade Católica de Brasília.

Bogdan e Biklen (1994) destacam que a vantagem de utilizar esse tipo de entrevista está na obtenção de dados comparáveis entre os vários sujeitos. Desta forma, a pesquisa busca identificar, na percepção dos entrevistados, as possíveis mudanças ocorridas na gestão dos cursos de graduação em decorrência dos resultados do Enade.

Este tipo de entrevista, segundo Mazzotti e Gewandsznajder (2004), permite tratar de temas complexos que dificilmente poderiam ser investigados adequadamente por meio de questionários. Nas entrevistas, o investigador está interessado em compreender o significado atribuído pelos sujeitos a eventos, situações, processos ou personagens que fazem parte de sua vida cotidiana.

3.7 Perspectivas de análise e interpretação dos dados

Para a realização da pesquisa foi necessário o estabelecimento do confronto entre os dados obtidos, as informações coletadas e o conhecimento teórico acumulado, não perdendo de vista o rigor de condução na investigação que a abordagem qualitativa necessita.

De acordo com Franco (2005), o ponto de partida para a análise dos dados “[...] é a mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada. Necessariamente, ela expressa um significado e um sentido” (p. 19). Segundo a autora, a importância da mensagem deve-se ao fato de que toda mensagem falada, escrita e sensorial contém uma grande quantidade de informações sobre o seu autor; em todas elas o produtor ou autor é antes de tudo um selecionador e essa seleção não é arbitrária. Afirma, ainda, que toda a teoria exposta pelo autor contempla a sua concepção de realidade.

Tomando como referência esses aspectos, as mensagens coletadas, tanto na análise documental como nas entrevistas, foram interpretadas com a utilização do processo de triangulação das fontes. Essa triangulação, que se caracteriza pelo cruzamento de diferentes fontes de informação, é definida por Denzin (1978) como uma combinação de metodologias no estudo de algum fenômeno, de modo a permitir a adoção de múltiplos pontos de vista para obtenção de maior acuidade.

Durante a pesquisa, as informações foram analisadas tendo como base o referencial teórico e interpretadas sob os diferentes ângulos disponibilizados pelos documentos consultados e pelas entrevistas realizadas, a fim de responder aos objetivos específicos determinados.

A análise dos dados teve como referência metodológica a análise de conteúdo

sugerida por Franco (2005), que conjuga três dimensões: a) a descrição – etapa inicial que enumera as características dos dados; b) a inferência – que se processa no reconhecimento e análise dos dados coletados, sendo a mediação entre a descrição e interpretação; c) a interpretação – que se dá com a significação do conteúdo trabalhado.

As dimensões que determinaram a interpretação e a análise de dados tiveram como ponto de partida as categorias *influência e efeito*, em razão da questão exploratória da pesquisa se configurar na influência do processo de avaliação do Enade na gestão dos cursos de graduação de Física investigados.

O sentido atribuído à *influência* está relacionado às mudanças introduzidas pelo Enade nas instituições de educação superior, tendo como perspectiva de análise a necessidade de ajustes no âmbito das instituições pesquisadas, as demandas impostas pelo Sistema Nacional de avaliação e as exigências colocadas pela política de educação superior brasileira. Considerando, no entanto, que esta influência é acionada pela necessidade de mudanças que promovam a melhoria da qualidade institucional, objetivo da avaliação.

Foram assumidas na análise, para o estabelecimento do critério da qualidade, as dimensões adotadas pelo Conaes na avaliação externa e pela Secretaria de Educação Superior – SESu, do MEC, para credenciamento e credenciamento de cursos. São elas: organização didático-pedagógica, infra-estrutura física e corpo docente.

CAPÍTULO IV

A INFLUÊNCIA DO ENADE NA CONSTRUÇÃO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

O objetivo deste capítulo é analisar o uso dos resultados do Enade por instituições de educação superior, assim como os reflexos dessa modalidade de avaliação na dinâmica e nos procedimentos adotados nos cursos de graduação, a partir da análise dos cursos de Física da Universidade de Brasília e da Universidade Católica de Brasília. Para isso, buscou-se apoio nos referenciais teóricos e metodológicos abordados nos capítulos anteriores.

Para a análise dos dados, foram tomados como referência os três objetivos específicos que motivaram esta pesquisa: a) Os resultados do Enade como indutores para a melhoria da qualidade dos cursos de graduação; b) Percepções sobre as possíveis mudanças práticas na gestão dos cursos em decorrência dos resultados do Enade; c) Os desdobramentos resultantes da competição e do tensionamento entre as instituições para apresentar melhores conceitos avaliativos no Enade.

4.1. Os resultados do Enade como indutores para a melhoria da qualidade dos cursos de graduação

Sendo a avaliação institucional um instrumento que pretende contribuir para elevar a qualidade dos cursos de educação superior e o Enade um dos mecanismos para a obtenção deste resultado, a pesquisa investigou o campo de influência do Enade na gestão e na eventual melhoria da qualidade dos cursos. Desta forma, o estudo se debruçou sobre os efeitos que o processo avaliativo do Enade tem trazido para os procedimentos e para a prática dos cursos de Física selecionados para a investigação.

A tarefa atribuída ao Enade é de grande complexidade, especialmente por se tratar de um exame em grande escala, que mobiliza estudantes e instituições de todo o país, considerando as dimensões territoriais e a heterogeneidade do sistema educacional brasileiro. Mas não é só isso. Além das dimensões geográficas e sociais que alcança, outro dado que reforça a complexidade do Enade é o fato de ser parte, de ser instrumento de um sistema maior, no caso o Sinaes, o qual foi concebido para ter um papel ativo na avaliação

institucional.

Desde a sua implementação, o Enade já passou por alguns ajustes em sua metodologia, muitos deles em razão de críticas ou sugestões apontadas, especialmente pela comunidade acadêmica. Porém, essa não é a sua principal área de conflito. As questões centrais, presentes no debate sobre o Enade, estão situadas no campo político-filosófico, ao papel que cabe ao Enade na sociedade. Mais precisamente, a que concepção de educação o Enade está vinculado. Esse questionamento sobre o papel do Enade é o desdobramento de um debate sobre a função da educação superior na sociedade, que se arrasta há décadas.

Em uma dimensão menor questiona-se, também, qual o nível de coerência existente entre o Enade e a proposta do sistema de avaliação em vigor. Esse questionamento deriva da preocupação com a divulgação isolada dos resultados do exame. Isto porque o Enade é parte de um sistema. Os processos de auto-avaliação, avaliação da instituição, avaliação dos cursos de graduação e Enade estão inseridos no Sinaes, dentro de uma proposta avaliativa vinculada a uma dimensão formativa que, certamente, o Enade não conseguiria atender se tivesse um funcionamento isolado em relação aos demais instrumentos do sistema de avaliação.

Partindo da premissa de que o reconhecimento do Enade como um instrumento válido para a avaliação institucional é determinante para que este contribua, efetivamente, na elaboração de um diagnóstico para a gestão institucional e para a configuração das políticas públicas, as primeiras perguntas da entrevista buscaram perceber a visão que os entrevistados têm do Exame.

Neste sentido, em todas as entrevistas realizadas ficou evidente o reconhecimento, por parte dos interlocutores, da importância da avaliação institucional para a regulação e melhoria da qualidade da educação superior. E, ainda, o reconhecimento do Enade como um instrumento necessário para que o sistema de avaliação obtenha resultados satisfatórios, embora algumas críticas tenham sido apontadas. Portanto, gestores, coordenadores de CPA e de cursos, tanto da instituição privada como da pública, identificam no Enade um instrumento auxiliar importante para a gestão institucional.

A avaliação às vezes é entendida dentro de uma visão punitiva, para nós do Inep, na visão da nossa direção ou na minha visão pessoal, avaliar é construir informações para os mais diversos públicos. Por exemplo, para a Sesu, que faz o controle dos cursos no sistema de educação superior, a avaliação serve para regular o sistema, saber se aquela instituição vai funcionar ou não; para a instituição a avaliação traz dados que auxiliam na decisão de que rumo tomar, contribuindo para o processo formativo; para a sociedade, a avaliação gera indicadores que informam a pais e mães, por exemplo, o que acontece dentro das instituições onde os filhos vão estudar, é natural que a sociedade queira esse tipo de informação (G-1, informação verbal).

O Enade é uma parte muito importante do amplo processo de avaliação e contribui, de maneira efetiva, para a avaliação do rendimento dos estudantes. Por seu intermédio é possível aferir a aquisição de conteúdos, competências e habilidades pretendidas para os cursos de graduação (G-B, informação verbal).

A maioria dos entrevistados não tem informações precisas sobre o funcionamento do Enade ou da sua proposta como instrumento do Sinaes. Contudo, a avaliação está sendo assimilada como algo inerente à educação superior e, desta forma, a cultura da avaliação vai se consolidando.

Apenas um dos professores entrevistados teve dificuldade em dissociar o Enade do “Provão”, os demais consideram que houve uma evolução de um para outro. É recorrente o reconhecimento de que o “Provão” contribuiu para a difusão da avaliação institucional e também para a concepção do atual exame, o Enade. Afinal, os erros identificados no “Provão” serviram, durante os quatorze anos que se passaram da sua implementação aos dias de hoje, para introduzir aprimoramentos metodológicos e conceituais no atual sistema.

O Enade é um instrumento fundamental [...]. É claro que ele tem passar por ajustes, o Inep tem melhorado a metodologia de análise dos dados. Em relação ao Provão, o Enade é uma evolução, na medida em que ele avalia o aluno que entra e que sai do curso, mede o valor agregado de conhecimento durante o período de formação e funciona por amostragem. (CPA-2, informação verbal).

Acho que o Enade foi uma evolução interessante em relação ao Provão, porque o provão fazia a medida genérica dos egressos nas universidades, então você não conseguia comparar os alunos que entram com os alunos que saem. O Enade tem uma outra intenção, outra proposta porque ele avalia os que estão ingressando e os que estão saindo, com isso você tem uma avaliação de quanto houve de agregação no conhecimento do aluno (CC-A, informação verbal).

Algumas preocupações em relação à eficiência do Enade foram apresentadas durante as entrevistas. Dentre elas, podem-se destacar a periodicidade das provas, a possibilidade de boicotes por parte dos alunos e a pouca divulgação dos seus procedimentos. No entanto, esses questionamentos não interferem na imagem positiva do Enade. O entendimento de que há necessidade de ajustes nos procedimentos empregados, parte do reconhecimento de que o exame veio para ficar.

a) A credibilidade do Enade como instrumento do Sinaes.

Inicialmente os entrevistados foram indagados sobre o que pensavam do Enade como instrumento do Sinaes. A pergunta foi genérica, portanto, permitia uma opinião mais ampla, numa dimensão conceitual. Em seguida, porém, a pergunta se restringiu à instituição, procurando saber em que medida, para os entrevistados, o Enade contribui para o aperfeiçoamento da instituição a qual o sujeito está vinculado. Portanto, mais próxima da realidade e do campo de observação do entrevistado.

Nas duas instituições, apenas um dos entrevistados, que pertence à universidade pública, não identifica no Enade alguma contribuição para o aperfeiçoamento institucional. Todos os outros acham que a instituição tem se tornado melhor com a contribuição do Enade e, principalmente, do Sinaes.

[...] o Enade pode indicar como os nossos alunos estão em relação ao que é considerado o conhecimento necessário para a formação geral, além de podermos comparar o conhecimento de nossos alunos com os alunos de outras instituições (G-B, informação verbal).

[...] contribui para alertar e focar coisas que na verdade a gente já sabe, mas que ele evidencia. Ele não informa novidades, mas potencializa a possibilidade de atuar ou de pressionar. Você olha um instituto que tem o maior número de publicações *percapita* em periódicos, que é a Física, que tem uma boa avaliação das agências de financiamento de pós graduação e que, ao mesmo tempo, tem um bacharelado com uma nota aquém (CC-A, informação verbal).

[...] contribui, sem dúvida. [...] no dia-a-dia a gente está envolvido com tantas coisas que acaba não percebendo o que precisa se modificar (CC-B, informação verbal).

[...] tem elementos que podem trazer grandes contribuições, mas para que isso aconteça a gente precisa ter com o Enade e o Sinaes outra relação [...] se apropriar desses resultados (PA-1, informação verbal).

[...] cria-se um parâmetro e acho que esse parâmetro já é alguma coisa (PA-2, informação verbal).

Perguntamos, também, se a concepção de avaliação adotada no Enade contribuía para o processo formativo da avaliação. Os entrevistados responderam que sim. No entanto, cinco dos entrevistados ressaltaram que essa contribuição só se efetiva quando os resultados do Enade são inseridos no Sinaes. Reconhecem, portanto, que o Sinaes é o responsável pelo processo de avaliação, sendo o exame um instrumento cooperativo:

O Enade pode contribuir para que as IES possam refletir sobre sua situação e buscar eficácia institucional e efetividade acadêmica e social. Para isto, no entanto, não se pode considerar apenas seus resultados isoladamente (G-B,

informação verbal).

O Sinaes é um instrumento importantíssimo para o processo formativo de busca da melhoria da qualidade institucional. Mas é importante como instrumento do Sinaes. O mérito maior é do Sistema (CPA-2, informação verbal).

Buscando aprofundar a investigação sobre a credibilidade do Enade, procurou-se saber se os resultados do exame refletem, de fato, a realidade do curso de Física das respectivas instituições. Essa pergunta foi feita somente para os coordenadores e professores. Embora exista um consenso em relação à legitimidade do exame, os sujeitos da instituição privada parecem atribuir maior credibilidade ao Enade do que os sujeitos da instituição pública. Percebe-se que a avaliação institucional está mais presente na instituição privada, os seus resultados realmente interferem no dia-a-dia da instituição, mas o mesmo não acontece na instituição pública, conforme veremos no decorrer da análise.

Em relação aos resultados do curso de Física de 2005, considerados insatisfatórios, os entrevistados da instituição pública fazem as seguintes ponderações:

[...] o pessoal do noturno trabalha, não tem muito tempo pra estudar e isso interfere nos resultados. Porque acaba refletindo no rendimento dos alunos, mas não a qualidade do que a gente oferece para os alunos. A gente oferece um curso de alta qualidade, mas o rendimento deles depende de uma série de fatores que nem sempre a gente tem controle (PA-2, informação verbal).

[...] os resultados não refletiram a realidade porque a informação que eu tenho é que o curso foi mal avaliado em função dos cursos noturnos, que tem alunos que não tem tempo para estudar, chegam cansados e etc, e isso abaixa a nota do curso. O diurno merece uma nota bem maior que essa (PA-3, informação verbal).

[...] nos temos, efetivamente, um problema com a licenciatura do noturno, o problema não é com a física como um todo. O Enade contribui porque ele aponta o problema, a gente passa a saber o que está acontecendo e a partir daí, tomar as medidas dentro das nossas possibilidades, para minimizar ou melhorar essa realidade (CC-A, informação verbal).

Para os professores da instituição pública, por ter maior número de alunos e notas mais baixas, o curso noturno de Física diminui a média geral do Enade, embora o curso diurno apresente um bom desempenho. No entanto, nem todos associam o conceito baixo no Enade à falta de tempo dos alunos para estudar:

[...] sem dúvida nenhuma ele (o Enade) alerta e isso é importante para um departamento que tem a tradição de negligenciar um pouco a licenciatura, talvez porque os professores não estão conscientes de que a licenciatura é

aquele setor que mais forma gente. Você tem um curso de pós graduação consolidado, com nota 5 na Capes, mas que não tomou consciência ainda do problema que tem na licenciatura. Então a importância do Enade está na tomada de consciência, como a gente não está em um órgão hierárquico essas coisas passam pela tomada de consciência do coletivo, das pessoas que fazem parte do departamento (CC-A, informação verbal).

No entendimento do coordenador geral do Enade, mesmo precisando de alguns ajustes, o exame reflete a realidade nacional do curso avaliado.

O Enade produz boas informações, mas ele tem suas fragilidades. Mas, de qualquer modo, de maneira geral, ele é um bom indicador. O curso que está bem no Enade é um curso que, realmente, tem boas condições de oferta. Por outro lado, os cursos com conceito 2 e 1, em geral, são cursos que precisam mesmo melhorar, seja na questão docente, infra-estrutura, alguma coisa ele terá que melhorar (G-1, informação verbal).

Os entrevistados da instituição privada responderam que confiam na eficácia do instrumento, mesmo considerando situações capazes de interferir nos resultados, como, por exemplo, o boicote. A preocupação com o boicote existe nas duas instituições, mas é recorrente na instituição privada. Na opinião de alguns dos entrevistados, situações como o aumento das mensalidades, discussão com professor ou a contrariedade com uma determinada nota podem instigar o aluno a não participar das provas e isso é um risco para uma instituição que precisa estar bem colocada no mercado educacional.

Embora o Enade ainda precise de ajustes e os seus resultados ainda estejam sujeitos a equívocos, como por exemplo os boicotes, sua contribuição é fundamental para que o Sinaes apresente resultados e para melhorar a qualidade da educação superior (G-B, informação verbal).

[...] é preciso considerar que se o aluno não tem compromisso com a instituição, com a prova, esse resultado pode ser prejudicado (CPA-2, informação verbal).

Na instituição pública, o boicote também aparece como uma preocupação, porém, de forma localizada. Está mais vinculada à efetividade do sistema de avaliação do que à *performance* institucional. Para o coordenador do Enade, o boicote tem outra dimensão:

O boicote é algo que para nós não existe, o que existe é a presença na prova ou a ausência na prova. Se o estudante entrou e assinou a prova ele está participando do Sinaes, portanto, não tem boicote. Se ele se ausentou, também não é boicote, ele pode estar doente, pode ter tido algum problema naquele dia ou pode, por opção própria, não querer participar da prova (G-1, informação verbal).

De fato, se o Enade é um componente curricular obrigatório, querendo ou não o estudante fará a prova ou comparecerá a ela. No entanto, é preciso levar em consideração o fato de um determinado número de estudantes comparecer às provas e não responder a nenhuma pergunta. O boicote, dependendo da sua dimensão, poderá interferir no resultado isolado de alguns cursos, mas, provavelmente, não mudará ou não prejudicará os resultados gerais do Enade. Entretanto, ele traz um significado político de que algo precisa ser discutido ou negociado.

O boicote motivado por questões pontuais citadas nas entrevistas, como insatisfação com nota, aumento de mensalidades ou desentendimento com professor, pode ser minimizado com ações que favoreçam a tomada de consciência, por parte do aluno, de que o exame contribui para um sistema de avaliação maior e é determinante para o reconhecimento e a valorização do seu curso. Entendendo que a avaliação, ao final, vai gerar um conceito determinante para que a sua instituição seja mais ou menos bem vista no meio social – dado extremamente relevante para o recém graduando que se lança no mercado de trabalho –, o aluno se sentirá motivado a participar do exame. Quando os estudantes passam a compreender melhor os objetivos e as repercussões do Enade, a decisão de aderir ou não ao boicote fica no âmbito da reflexão político-filosófica, e esse posicionamento, independente de qual seja, deve ser observado.

De qualquer forma, essa questão tomará melhores contornos na medida em que a cultura da avaliação for se enraizando e se tornar parte da rotina acadêmica. Muitos dos problemas apresentados poderão ser resolvidos em médio e longo prazo, com a afirmação da prática avaliativa, que se dá em um processo contínuo.

A continuidade permitirá a comparabilidade dos dados de um determinado momento a outro, revelando o grau de eficácia das medidas adotadas a partir dos resultados obtidos. Essa característica longitudinal da avaliação permite também testar a própria confiabilidade tanto dos instrumentos quanto dos resultados. [...] só a continuidade, é preciso que se diga, garantirá a construção da cultura da avaliação – cultura esta fundamental para que o programa logre êxito (RISTOFF, 2005, 50-51).

Outro questionamento que também acompanhou as entrevistas, presente especialmente no setor privado, foi o critério de amostragem utilizado no exame. Alguns dos entrevistados acham que a possibilidade de o aluno não ser convocado a participar do Enade o deixa alheio ao processo avaliativo. Dos seis professores entrevistados, três acham que o “Provão” – apenas nesse aspecto – apresentava vantagem em relação ao Enade, porque criava uma expectativa coletiva nos estudantes e isso, no mínimo, contribuía para chamar a atenção

sobre a avaliação institucional. Outra questão colocada diz respeito à possibilidade das instituições não terem seus melhores alunos escolhidos para prestar o exame, trazendo prejuízos para a média final do curso. Alguns professores alegam, ainda, que os alunos convocados se sentem prejudicados em relação aos alunos não convocados e passam a questionar o critério aleatório de convocação.

[...] eu acho que ele cumpre sua função, mesmo com o critério de amostragem [...] Mas novamente quero insistir que este instrumento não é absoluto sobre a realidade do curso (G-B, informação verbal).

[...]Em relação à formação específica, essa nota é relativa porque, no caso da física, pouco alunos fazem a prova e faltam parâmetros para a avaliação. Mas de alguma forma representa o nível de formação dos alunos (CC-B, informação verbal).

O coordenador geral do Enade informou que essa solicitação será atendida ainda em 2009, quando as provas do Enade passarão a ser feitas por todos os alunos.

Agora o presidente do Inep anunciou que o Exame vai ser geral novamente. Todo mundo vai fazer. Os procedimentos amostrais geraram críticas, embora sejam muito bons. Nesse ano 60% dos cursos foram avaliados, sendo que destes 90% dos estudantes fizeram prova, portanto, é uma amostra muito boa. Mas a reclamação é que a amostragem gera um conflito, na medida em que o estudante questiona por que foi escolhido. A outra justificativa das instituições é que, e esse pedido é delas, fazendo censitário a credibilidade é maior. Do nosso ponto de vista da credibilidade, eu acho que ela está estabelecida, mas tem que haver um diálogo, se as instituições entendem assim e isso aumenta a participação nós conseguimos mais orçamento (G-1, informação verbal).

No entanto, o que para uns parece um problema, para outros é solução. O procedimento amostral, alegam aqueles que o defendem, diminui consideravelmente o gasto público com o exame, sendo que esta era uma das críticas que se fazia ao “Provão”.

O argumento de que os estudantes ficariam mais bem informados ou mais motivados se o exame fosse para todos parece inconsistente na medida em que mecanismos mais simples podem resolver o problema, como, por exemplo, maior divulgação por parte do MEC dos objetivos e da importância do exame, a abordagem do assunto em sala de aula e a divulgação e discussão dos resultados com os alunos. Dessa maneira poderia se criar, de fato, uma cultura de avaliação, não pela imposição de um exame, mas pela consciência da sua necessidade. Afinal, pretende-se dar à avaliação um caráter formativo e estamos atuando no campo da educação. Conforme afirma Dias Sobrinho (2005), “a avaliação é uma prática social de

sentido fortemente pedagógico. Com isso quero sublinhar não só os seus aspectos técnicos e científicos, mas também o seu valor formativo, que são os componentes semânticos essenciais da pedagogia” (p. 65).

Outra questão a ser considerada é o fato de que o critério de amostragem, de certa forma, inviabiliza os cursinhos pré Enade, em razão de as instituições não saberem quais estudantes serão selecionados. Essa é uma questão importante. A experiência anterior mostra que os cursinhos potencializam a lógica da competição entre as instituições, impulsionando a prática do ranqueamento, característica da tendência gerencialista há muito questionado. Além disso, cria falsos resultados, disfarça a realidade da instituição, situação que se opõe à concepção formativa de avaliação, fundamentada na construção a partir da identificação do estágio alcançado.

Na verdade, as duas questões ressaltadas nas entrevistas, o boicote e o critério de amostragem, são os dois lados de uma mesma moeda. Os boicotes ocorrem em razão da disputa que está estabelecida sobre o caráter e o papel do Enade como instrumento do Sinaes. Não há discordância sobre a importância do Sinaes, nem sobre a eficiência do Enade, mas há discordância sobre os encaminhamentos que estão sendo dados no âmbito do exame, como é o caso da retirada do procedimento amostral, que para muitos significa a ênfase ou o retorno da avaliação gerencialista, dentro da concepção apresentada por Dias Sobrinho (2004).

Perguntamos, também, se o Exame tinha a mesma eficiência para avaliar tanto instituições públicas como privadas, e os entrevistados responderam que sim, conforme demonstram as respostas a seguir:

O Enade é um instrumento indispensável tanto para as instituições públicas como para as instituições privadas, primeiro porque ele desmistifica essa lógica de que as instituições públicas são boas e as privadas ruins (G-B, informação verbal).

Nós temos que considerar que o aluno da instituição pública normalmente chega à universidade mais bem preparado do que o aluno da instituição privada, porque existe um severo processo seletivo, em razão do número de alunos que procura as instituições públicas. Mas a instituição privada prepara esse aluno e quando ele forma, se a instituição for boa, ele está bem preparado e aí está a importância do valor agregado (G-A, informação verbal).

[...] Embora exista uma distinção entre o aluno da instituição pública e da privada, o Enade vai provar que a instituição privada também pode formar bons profissionais. Com o Enade, as instituições privadas de boa qualidade mostram que o seu aluno pode concluir o curso com o mesmo nível de preparação ou aprendizado do aluno da instituição pública, independente do nível de conhecimento que tinha ao chegar na instituição (G-B, informação verbal).

Com certeza ele é válido para os dois tipos de instituição. As públicas levam alguma vantagem em relação às privadas porque a concorrência para entrar na pública é muito diferente, então a quantidade de conhecimento dos alunos é muito maior. Nesse ponto o Enade é uma evolução porque através do IDD se consegue medir o valor agregado nessas instituições (CC-B, informação verbal).

Analisando em outra esfera, sob o ponto de vista legal, os dispositivos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que tratam do tema, observamos que a educação é um direito de todos e dever do Estado (artigo 205); que o ensino terá como base o princípio da garantia do padrão de qualidade (art. 205, inciso VII); e que a educação é livre à iniciativa privada, desde que atendida a condição de autorização e avaliação da qualidade pelo poder público (caput do art. 209, inciso II). Portanto, fica evidente a responsabilidade do Estado em regular e avaliar tanto instituições públicas como privadas, de modo a garantir a qualidade da educação disponibilizada.

Esse entendimento legal é confirmado em documentos oficiais do MEC ao determinar à avaliação o ajuste na qualidade do sistema, considerando as diferenças existentes tanto de natureza administrativa como de organização acadêmica ou, ainda, no que se refere à proposta institucional implementada. Conforme MEC (2004a) cabe à avaliação atender:

a necessidade de os Estados assegurarem a qualidade e os controles regulatórios, a distribuição e o uso adequado dos recursos públicos, a expansão segundo critérios estabelecidos por políticas institucionais e do sistema. Até a necessidade de dar fé pública, de orientar o mercado consumidor dos serviços educacionais e de produzir informações úteis para as tomadas de decisão (MEC, 2004a, p.15).

Embora os preceitos constitucionais sejam de 1988 – portanto, mais de duas décadas em vigor –, a educação não tem recebido, do poder público, a atenção preconizada pela lei. Por um lado houve a falta de investimentos no setor público, por outro a negligência com os critérios de funcionamento do setor privado, especialmente durante o seu período de maior expansão, quando a avaliação tinha um caráter exclusivamente regulatório, voltada apenas para o ordenamento burocrático institucional. Talvez esse tenha sido o motivo da falta de conexão do “Provão” com os outros instrumentos da avaliação. O Enade manteve o caráter regulatório do “Provão”, mas agregou a ele os princípios formativos presentes no Sinaes, conjugando avaliação e regulação. Esse é o diferencial a ser perseguido pelo Enade e a ser exigido para as instituições públicas e privadas.

Para superar a concepção e a prática da regulação com a mera função

burocrática e legalista, é necessário construir uma outra lógica, com um outro sentido filosófico, ético e político: que a regulação não se esgote em si mesma, e, principalmente, articulada à avaliação educativa propriamente dita, seja também uma prática formativa e construtiva (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 74)

Na realidade, o que se espera é que as instituições, independente da natureza administrativa e/ou da organização acadêmica que possuam, tenham um compromisso com a qualidade, com o retorno social da educação, conforme o disposto no texto constitucional e atendam a concepção de qualidade adotada pelo Sinaes, na perspectiva da qualidade social e da associação da qualidade à equidade, conforme assinalaram Franco e Morosini (2003).

b) participação no processo formativo

Para que as propriedades construtiva e formativa do Sinaes se materializem faz-se necessária a participação da comunidade acadêmica²⁵ em todo o processo de avaliação. Afinal, conforme assinalou Grinspun (2001) no Capítulo 2, esse processo, que compreende diagnóstico e tomada de decisão, se efetiva com a contribuição dos sujeitos na transmissão das suas experiências durante o exercício da atividade acadêmica e na difusão das percepções adquiridas durante o processo de avaliação.

Na Lei 10.861/04, que institui o Sinaes, o artigo 2º tem a seguinte redação: “o Sinaes, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar: [...] IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações”. A participação está presente como um princípio básico em todos os documentos oficiais do MEC, inclusive nas Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior, publicada pela CONAES:

Além da integração e articulação, é também central no Sinaes a participação. Esta é uma exigência ética que convoca a todos os membros da sociedade acadêmica em educação superior, das instancias institucionais, de setores governamentais ou da sociedade, a se envolverem nas ações avaliativas, respeitados os papéis e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas e éticas das distintas categorias. [...] todas as IES, independente de suas características e natureza jurídica, e, idealmente, todos os membros da comunidade educativa – professores, estudantes, técnicos-administrativos, ex-alunos e outros grupos sociais concernidos – estão chamados a se envolverem nos processos

²⁵ A comunidade acadêmica compreende todos os segmentos que compõem a instituição: gestores, professores, estudantes, técnicos administrativos.

avaliativos, juntamente com os representantes do governo, realizando ações coletivamente legitimadas (BRASIL, MEC, 2004, p. 10).

O mesmo documento diz que o aprofundamento da temática da avaliação e, principalmente, a consolidação de uma cultura de avaliação dependem da participação efetiva da comunidade acadêmica, até porque essa participação irá estabelecer o elo de comprometimento de cada sujeito com as mudanças sugeridas e as transformações ocorridas, conforme assinalou Ristoff (2005). Afinal, o compromisso decorre da participação.

Os documentos oficiais do MEC sugerem uma especial atenção na composição das Comissões Próprias de Avaliação (CPA) das instituições, como forma de garantir uma participação heterogênea e equilibrada. Indicam, ainda, a promoção de debates, reuniões com a direção das instituições e reuniões setoriais dos coordenadores de curso e com os professores da área, como forma de sensibilizar a comunidade acadêmica para o processo de avaliação (MEC, 2004).

Nas diretrizes formuladas pelas instituições pesquisadas, a participação da comunidade acadêmica é destacada como um fator essencial para que a avaliação atinja os objetivos propostos. No projeto de avaliação institucional da Universidade de Brasília (2006) são apontados oito objetivos específicos. O primeiro deles é “sensibilizar e conscientizar a comunidade universitária para o significado e a relevância da avaliação institucional, tornando-a um processo participativo permanente” (UnB, 2005, p. 4). Para atingir esses objetivos são determinadas estratégias básicas a serem executadas no processo de avaliação. Dentre elas está a de “[...] gerar relatórios resumidos com a situação de cada área e discuti-los com os gestores das áreas avaliadas e com a comunidade acadêmica, identificando vieses, falhas e contaminações nos indicadores de avaliação utilizados” (UnB, 2005, p. 5).

Os documentos da Universidade Católica de Brasília – UCB analisados seguem a mesma linha:

A avaliação institucional na UCB representa um processo permanente de busca de indicadores para o desenvolvimento institucional em todos os níveis de atuação e, por conseguinte, sua execução deve sempre contar com a participação de todos os que a ela estão ligados, direta ou indiretamente (UCB, 2005, p. 3).

Nas entrevistas, gestores e professores foram perguntados sobre como se dava o processo de discussão dos resultados do Enade na instituição a qual estão vinculados.

Um dos entrevistados da UnB informou que os resultados do Enade são discutidos na Comissão de Graduação com os coordenadores dos cursos diurno e noturno, além dos

professores que quiserem participar. Segundo ele, parte da discussão se dá em conversas paralelas entre as 50 pessoas que formam o instituto.

[...] então você tem uma discussão num nível formal, mas o grosso da discussão se dá no nível informal. Existe uma tomada de decisão por parte da coordenação no sentido de acabar com uma certa negligência em relação à avaliação do curso (CC-A, informação verbal).

Os professores da universidade pública afirmam haver pouca discussão sobre os resultados do Enade. Dizem ter participado, em algum momento, de conversas com a coordenação do curso ou com membro da comissão externa, mas “[...] não há, posteriormente, a preocupação em analisar ou utilizar esses resultados e isso poderia gerar resultados importantes para a instituição. As instituições aproveitam muito pouco os resultados das avaliações” (PA-1, informação verbal).

A pouca participação dos professores nas discussões dos resultados do Enade ou da avaliação como um todo pode ser observada na fala dos entrevistados:

Eu acho que a universidade ainda resiste a trabalhar com os resultados das avaliações que são externas, aquelas em que ela não se envolve diretamente. Era preciso uma discussão maior desse processo com a universidade, para que ela se sentisse motivada a incentivar a participação (PA-1, informação verbal).

Eu nunca participei oficialmente de nenhuma discussão, o que tem são conversas de corredor, nada oficial. Nos temos uma comissão de graduação e ela teria o dever de fazer essa análise toda vez que houvesse a prova, mas eu não tenho conhecimento se isso está sendo feito. Como eu nunca participei, eu, de fato, não tenho conhecimento (PA-2, informação verbal).

Essa discussão é restrita à comissão de graduação, que conta com a participação de um certo número de professores e alguns alunos. Depois, numa segunda etapa, no conselho do instituto, mas não há uma discussão com a participação direta de todos os professores, então fica ao nível da comissão de graduação (PA-3, informação verbal).

É perceptível a pouca motivação dos professores dessa instituição em contribuir com o processo de avaliação, embora reconheçam que a participação é importante e admitam a necessidade da avaliação para a melhoria da qualidade educacional. Em alguns casos, se mostram desconfortáveis por não participar. Um professor afirmou só ter tido interesse pela avaliação no período em que foi coordenador do curso. Percebe-se, também, certo incomodo com o fato de se sentirem avaliados. Esse cenário retrata a análise de Barreto (1993) sobre a resistência ao processo avaliativo. Para o autor, “[...] as pessoas proclamam a avaliação como valor, mas pouco fazem para concretizá-la” (p. 47).

Perguntado aos entrevistados sobre a sua participação individual nas discussões e definições de procedimentos institucionais, dois dos professores da instituição privada informaram participar tanto das discussões com a coordenação do curso como das discussões gerais na reitoria. Já o terceiro entrevistado afirmou participar às vezes, mas sem muita formalidade. Segundo ele, no período do Provão existia maior participação.

Na instituição privada, o processo de diagnóstico e de tomada de decisão se dá inicialmente ao nível de direção de curso. Os professores se reúnem com a coordenação do curso para avaliar os resultados e identificar os encaminhamentos sugeridos. Em seguida, o diagnóstico é encaminhado à CPA para novas sugestões e aprimoramento. E, por último, os indicativos desse processo voltam para a diretoria de graduação, primeira instância a tomar conhecimento dos resultados do Enade.

Aqui na universidade discutimos primeiro no âmbito da gestão da instituição, ou seja, no âmbito da reitoria e da mantenedora. Depois a discussão é estendida à direção dos cursos, através de seus colegiados, com a participação de professores e alunos. Todas as opiniões são bem vindas, a nossa intenção é envolver essas pessoas no processo para que a avaliação, de fato, traga efeito (G-B, informação verbal).

Os resultados sempre foram discutidos dentro da auto-avaliação. Agora nós pretendemos aprofundar mais os resultados do Enade, envolver mais os professores na discussão, porque eu entendo que somente com a participação de todos os envolvidos no processo poderemos aproveitar melhor esses resultados (CPA-2, informação verbal).

Normalmente a Reitoria recebe os resultados, toma conhecimento, faz uma avaliação dos resultados e passa para os cursos. Aí é visto o que deve ser feito. Os encaminhamentos são tomados com o colegiado dos cursos, como diretor eu participo diretamente junto com os professores (CC-B, informação verbal).

Nessa instituição primeiro a direção do curso recebe os resultados. A partir daí ela faz uma reunião com o corpo docente e mostra os pontos fortes e aí é feita uma política de reverter e melhorar os pontos fracos. Os resultados são informados internamente pela rede de internet interna, mostrando os pontos fracos, não dos cursos, mais da instituição como um todo, pra tentar fazer a correção de rumo (PB-2, informação verbal).

No entanto, percebe-se que a mobilização no interior das duas instituições se dá, preferencialmente, em torno da auto-avaliação institucional. Ao falarem de avaliação, todos os professores referem-se principalmente ao processo de auto-avaliação.

De modo que o reconhecimento da importância da avaliação e também da necessidade de participação dos professores não vem, necessariamente, acompanhada da efetiva participação desses sujeitos. Essa é uma contradição que aparece nas entrevistas. Na

opinião de todos os entrevistados a integração da comunidade acadêmica ao processo de avaliação é de fundamental importância. Consideram, inclusive, que essa participação é um diferencial para que o Sinaes tenha ou não êxito na melhoria da qualidade da educação superior. Mas, em alguma medida, a discussão dos resultados da avaliação, em especial do Enade, não tem motivado os professores a tomarem parte do processo, ficando a discussão restrita às coordenações e aos gestores institucionais. Sendo que, na instituição pública, a participação na avaliação fica restrita aos que estão diretamente envolvidos com ela.

Diante desse cenário cabe retomar o pensamento de Belloni e Belloni (2003) em relação à participação da comunidade acadêmica no processo de avaliação. Para os autores, a avaliação é uma atividade processual, contínua e sistemática que depende, para a sua efetivação, da participação de dois tipos de sujeitos: sujeitos internos, que devem estar abertos ao exame de si próprios como formuladores e executores de uma ação; e os sujeitos externos, identificados como recebedores e usuários daquela ação. Portanto, conforme foi verificado na revisão de literatura, a apreciação dos resultados da avaliação é apenas parte de um processo que depende da participação dos sujeitos envolvidos.

Outro dado relevante que se percebe nas duas instituições é o pouco conhecimento demonstrado pelos professores em relação ao funcionamento dos instrumentos de avaliação, mesmo aqueles que se dizem interessados pela avaliação ou pelo Enade. Em razão disso, as reuniões, quando ocorrem, passam a ter uma função meramente informativa, como uma exposição onde são repassados os encaminhamentos resultantes das discussões realizadas por instâncias superiores. Talvez esse seja um ponto a ser revisto no processo de discussão e tomada de decisão dessas instituições.

Por isso, para que haja uma participação efetiva, é preciso que a comunidade acadêmica passe, de fato, a conhecer e entender como se dá o processo de avaliação, identificando no Enade um instrumento desse processo, capaz de contribuir para a melhoria do sistema. O mesmo deve ocorrer com os alunos. Para que a participação se traduza em resultados, é fundamental que eles tenham consciência da importância do Enade e entendam os reflexos que a avaliação poderá trazer para a sua trajetória acadêmica e profissional, conforme menciona um dos professores:

Os primeiros resultados talvez não respondessem bem, mas foi feito um trabalho para mostrar ao estudante que, a partir do momento em que ele contribui com a instituição (Enade) e ela fica mais cotada, ele se favorece no mercado de trabalho. A mudança de postura passou a refletir melhor o curso que nos ministramos aqui. [...] aluno deve estar consciente da importância da prova. Como trata-se de uma estatística os resultados ficam

dentro da margem de erro (PB-2, informação verbal).

Podemos verificar que a participação dos sujeitos nas duas instituições se dá de forma diferenciada e em níveis distintos, sendo a instituição privada mais ativa no processo de avaliação. Percebe-se, também, que a avaliação institucional na instituição pública, apesar da sua pouca inserção na dinâmica institucional, caracteriza-se como processo formativo, voltado para a qualidade e o retorno social da educação. Na instituição privada, esse caráter formativo da avaliação está presente, mas se identifica também a ação direta da regulação.

4.2. Influências dos resultados do Enade na gestão dos cursos de Física das universidades pesquisadas

Para analisar as influências dos resultados do Enade nas instituições investigadas, foram adotadas as mesmas categorias de avaliação utilizadas e/ou determinadas pelo Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação, proposto pelo Ministério da Educação – (i) Organização didático-pedagógica; (ii) Corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo; (iii) Instalações físicas ou infra-estrutura. Essas categorias foram constituídas a partir de uma matriz orientadora formulada, tendo por base aspectos considerados relevantes para a produção de informações sobre o desempenho global de uma instituição.

Acompanhando essas diretrizes, as instituições pesquisadas estabelecem seus indicadores de avaliação a partir das categorias definidas pelo MEC. Dessa forma, a Universidade de Brasília determina que seu processo de avaliação se assente:

[...] A avaliação institucional será então realizada por áreas, de acordo com a classificação estabelecida pelo planejamento estratégico da Universidade de Brasília. As variáveis componentes dos indicadores de desempenho institucional para o modelo de avaliação do ensino de graduação e pós-graduação compreendem: ambiente (contexto, demanda, condições de acesso, perfil dos envolvidos: discentes, docentes e demais atores), procedimentos e processos (condições de ensino, atividades, projetos, intercâmbios), infra-estrutura (obras, espaço físico, equipamentos), resultados e impactos imediatos e mediatos das atividades de ensino sobre a sociedade (UnB, 2005, p. 24).

A proposta de avaliação institucional da Universidade Católica de Brasília foi implementada em 1996, com o Programa de Avaliação Institucional da UCB – PAIUCB. As metas para a avaliação definidas pelo PAIUCB foram reestruturadas de modo a acompanhar as dimensões determinadas pelo MEC e estão contidas no Plano de Desenvolvimento

Institucional -PDI da instituição, são elas:

a) consolidação da integração das atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão, conferindo organicidade à ação desenvolvida pelos diversos níveis da estrutura universitária, evitando a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; b) conclusão da revisão dos currículos plenos dos cursos oferecidos, tendo em vista a proposta pedagógica global da Universidade, definida em sua concepção, linhas de ação e metas prioritárias; c) consolidação dos Planos de Gestão e Capacitação de Recursos Humanos, dotando a Universidade de um núcleo de Mestres e Doutores plenamente atualizados, para dar suporte ao aperfeiçoamento pedagógico, e de pessoal técnico e administrativo adequadamente qualificado, para garantir o desenvolvimento institucional como um todo; e) conclusão da implantação, melhoria e ampliação dos serviços do sistema de Bibliotecas e outros, para permitir o melhor atendimento possível à necessária qualidade do ensino oferecido (UCB, PDI, 2006, p. 9).

Verifica-se que, embora as instituições adotem categorias semelhantes para os procedimentos de avaliação, a prática avaliativa se dá de maneira distinta e a influência do Enade, nesse processo, tem níveis diferenciados.

a) Organização didático-pedagógica

Perguntamos aos sujeitos sobre a influência do Enade na organização didático-pedagógica das instituições. Os entrevistados da instituição pública consideram que os resultados do Enade, isoladamente, não geram modificações nos procedimentos pedagógicos, embora os resultados gerais da avaliação possam trazer algumas mudanças, conforme podemos observar na declaração de um dos interlocutores: “[...] as mudanças decorrem do resultado geral da avaliação e não do Enade isoladamente” (G-A, informação verbal).

Um dos entrevistados da UnB disse que os resultados do Exame têm provocado a discussão sobre a forma como a avaliação da aprendizagem tem sido feita na instituição. A discussão, ainda preliminar, sugere uma avaliação mais uniforme nos diferentes departamentos, mais afinada com a proposta do Enade e elaborada por especialistas em avaliação. Segundo ele, a avaliação não deve se restringir aos parâmetros determinados pelo professor; os alunos dos períodos diurno e noturno devem passar pelo mesmo crivo, como forma de garantir que os dois turnos tenham acesso ao mesmo conteúdo durante o curso.

Na realidade, não foi identificada a preocupação por parte da instituição pública em adequar o currículo ou os procedimentos pedagógicos do curso à prova do Enade. Alguns dos sujeitos relacionam este fato à condição que a universidade tem de possuir alunos mais bem preparados, já submetidos a um processo rigoroso de seleção, que é o vestibular. Portanto, na

avaliação deles, por mais que a universidade esteja desatenta ao conteúdo exigido pelo Enade, seus alunos serão bem posicionados nas provas.

Em contrapartida, na instituição privada, com exceção de um dos entrevistados, que afirmou não ter elementos suficientes para responder, todos os outros reconhecem que o Enade influencia a prática didático-pedagógica. Um deles afirmou que “[...] foram feitas modificações em conteúdos das disciplinas para adaptá-las aos conteúdos específicos” (CC-B, informação verbal).

Por mais que a gente esteja executando um bom projeto didático-pedagógico a gente precisa de parâmetros externos pra corrigir a nossa visão. Em alguns pontos a gente estava exigindo além do necessário e em outros menos do que deveria. Então o exame é importante para que se faça um ajuste do campo didático pedagógico e da postura em sala de aula (PB-2, informação verbal).

Embora a Universidade Católica não adote procedimentos específicos para a preparação dos alunos que irão prestar o Enade, existe a preocupação em aplicar um conteúdo que atenda as exigências do exame e, ainda, há uma disposição em adaptar as práticas didático-pedagógicas, caso seja necessário. Isso porque a instituição precisa manter o reconhecimento institucional que conquistou e, ao mesmo tempo, manter-se no mercado.

A Universidade Católica, com o objetivo de adequar seu projeto didático-pedagógico às necessidades apontadas pela auto-avaliação e resultados do Enade, criou a Unidade de Apoio Didático-Pedagógico da Pró-Reitoria de Graduação – UADE. Esta unidade, além de responder pelo Enade, dá suporte aos cursos na construção dos seus conceitos pedagógicos. A UADE tem seu funcionamento determinado pelo Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2006), o qual estabelece que “[...] professores têm a oportunidade de receber orientação e refazer seus planos com base na orientação das direções e nos relatórios individuais da avaliação do ensino realizada anualmente” (UCB, PDI, 2006, p. 25).

Aos professores foi perguntado se, de alguma forma, os reflexos do Enade eram percebidos em sala de aula. Os professores da UnB não identificam tais reflexos na sala de aula, sendo que um deles associa a despreocupação dos alunos ao critério de amostragem. Segundo ele, a possibilidade de não participar do Enade deixa o aluno despreocupado.

Na UCB, dois professores afirmaram ter percebido certa preocupação por parte dos alunos na época do “Provão”, mas não identificam o mesmo comportamento em relação ao Enade. Um deles associa aquela preocupação à atenção especial que a instituição dava ao “Provão”, chegando a oferecer uma espécie de cursinho aos alunos, que faziam matérias

optativas como, por exemplo, física nuclear. Mas esclarece que esse procedimento ocorreu somente durante dois semestres. Um dos professores diz perceber a preocupação dos alunos com as provas:

Começou a haver uma preocupação maior dos alunos com os resultados do Enade, alguns alunos cobram laboratórios ou outras melhorias em função dos resultados da prova. Eles querem formar em uma instituição que tenha uma boa avaliação (PB-2, informação verbal).

Professores da UnB e da UCB afirmam que o interesse pelo Enade, por parte dos alunos, é menor do que o existente na época do “Provão”, o que se justifica, em parte, pelo apelo midiático dado a esse exame à época. Na verdade, o pouco interesse dos alunos não se limita ao Enade. Eles desconhecem o sistema como um todo, existe uma completa desinformação sobre a avaliação institucional. Buscando reverter esse quadro, a UCB vem orientando os professores a falar sobre o Enade em sala de aula.

De qualquer forma, percebe-se que, a exemplo do que ocorre com os gestores e corpo docente, alunos da instituição privada se mostram mais interessados pelo Enade do que os alunos da instituição pública.

b) Corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo

No ponto de vista de Demo (2000), para o ser humano se inserir socialmente e criar oportunidades, faz-se necessária uma educação de qualidade. Quando se busca qualidade, em qualquer instituição, “[...] o que temos de trabalhar melhor são os seres humanos envolvidos, ou, como se diz na qualidade total, os “recursos humanos”. O que faz a qualidade de uma escola não é a parábola, ou a videoteca, ou os computadores, mas o naipe de profissionais engajados” (p. 108).

Perguntamos aos entrevistados sobre a influência do Enade na composição e prática docente. Os entrevistados da instituição pública afirmam não haver qualquer alteração na organização docente, nem tampouco no trabalho acadêmico em razão do Enade. O coordenador de curso da Universidade de Brasília, no entanto, se mostra preocupado com a composição docente do curso noturno de Licenciatura em Física, embora reconheça a dificuldade na execução de qualquer ajuste, por se tratar de uma instituição pública, “[...] a origem do problema é simples, mas você aqui não pode impor às pessoas uma grade horária” (CC-A). Em seu entendimento, o desempenho inferior que os alunos da Licenciatura (noturno) apresentam em relação aos alunos do Bacharelado (diurno), de fato, compromete a

média geral do curso no Enade. Mas, segundo ele, isso se deve ao fato de, em muitos casos, professores com maior conhecimento técnico-científico e maior tempo de contratação não se disporem a dar aulas nos cursos noturnos. A falta de professores especializados em determinadas matérias prejudica o cumprimento da grade curricular e empobrece o curso. A coordenação tem buscado solucionar o problema alterando a grade horária dos professores, mas ao que se percebe essa não é uma tarefa fácil de ser executada:

[...] os alunos do noturno não estão tendo acesso ao que há de melhor no departamento, acabamos tendo uma carga excessiva de substitutos no básico. [...] nos fizemos agora uma lista de ofertas para os professores na qual eles são obrigados a fazer opções também no noturno. Nos não queremos ter um excesso de professores no diurno e uma carência no noturno. (CC-A, informação verbal).

Os entrevistados, na instituição privada, afirmam não haver demissões em razão do Enade. Mas houve, talvez em razão do Enade, a contratação de mais professores e a exigência de profissionais mais qualificados. De modo que o Enade acentuou a exigência de qualificação curricular dos docentes.

Não houve modificação na composição do corpo docente, que é formado por quase 100% de doutores, com grande experiência na área do ensino, enfim um corpo docente qualificado (CC-B, informação verbal).

O nosso corpo docente está bem formado, nós temos um grupo muito bom. Agora, houve mudança de postura. Mas nós não tínhamos professores qualificados na área do ensino de física e foram contratados três profissionais (PB-2, informação verbal).

Os entrevistados afirmam que os resultados do Exame tendem a levar a instituição a investir na qualificação docente. Em alguns documentos da CPA, os resultados insatisfatórios do Enade são associados à pouca qualificação docente e são sugeridos cursos de capacitação, conforme se percebe em trechos do relatório formulado em 2006, referente a avaliação de 2005.

[...] a deficiência apontada está justamente relacionada a características do processo educativo para adultos e revelam a necessidade de ampliar o aprendizado docente na direção de ouvir, considerar e partir da realidade dos estudantes para promover o aprendizado (UCB, 2007, p. 9).

[...] o tema deve ser refletido e merece destaque nas programações de capacitação docente de início e de final de semestre, com o cuidado de não submeter a todos indiscriminadamente, pois não favorece a melhoria dos que realmente precisam desse apoio. Essas carências pedagógicas apontadas podem ser detectadas também nos planos de ensino e podem ser objeto de

discussão nas reuniões semestrais do colegiado de curso, além de ser discutidas reservadamente, com professores cujos resultados e o plano de ensino demonstram o problema (UCB, 2007, p. 10).

A mesma tendência pode ser percebida, no PDI (2006), quando faz referência à implementação de política de capacitação docente, podendo ser também verificada na entrevista com um dos professores:

Os problemas detectados no ensino foram desmistificados, pois a maioria dos professores era bem avaliada. Mas apesar dessa maioria ser bem avaliada, persistia um grupo, aproximadamente de 30%, que apresentava um desempenho crítico no ensino. Ações institucionais puderam ser planejadas para melhorar o desempenho desses professores. [...] Para atender a essas demandas de todos os cursos foi criado o Núcleo de Estudos em Educação Superior, cuja função seria sistematizar as ações de capacitação docente e promover a melhoria do ensino e da gestão dos cursos, considerando os dados da avaliação institucional, entre outras informações (UCB, PDI, 2006, p. 12).

E, ainda, pode ser confirmada na entrevista feita com um dos professores da instituição:

Quem oferece melhor informação sobre o corpo docente é a auto-avaliação, depois sim, o Enade oferece informações sobre o processo de aprendizagem e aí são feitos, se necessário, ajustes para a qualificação do corpo docente. A instituição procura investir bastante na capacitação do corpo docente (CPA-2, informação verbal).

Quando perguntado se foram criados novos critérios para o ingresso dos alunos na instituição em razão dos resultados do Enade, todos os entrevistados, membros da instituição privada e da pública, afirmaram que não. Na instituição privada, informam os entrevistados, há um esforço, por parte da universidade, no sentido de nivelar o conhecimento dos alunos ingressantes. Existe a preocupação em colocar nas turmas iniciantes professores que, além de bem qualificados tecnicamente, também apresentem bom desempenho didático-pedagógico.

O que há é um investimento para a capacitação ou o nivelamento do conhecimento dos ingressantes. A Católica investe bastante no início do curso (CPA-2, informação verbal).

O nosso problema é trabalhar aqueles alunos que entram com uma formação insipiente, então a gente escolhe professores com um perfil mais adequado para trabalhar com as disciplinas iniciais. Mas isso não é pra atender somente ao Enade, mas para atender o critério de qualidade que o curso exige, que é uma coisa maior do que o Enade. Cada vez mais o aluno vem pouco preparado, mas não dá para culpar o aluno, nos temos que investir na formação do aluno na universidade, formar bem e aí teremos bons resultados (CC-B, informação verbal).

Os aspectos adotados para a avaliação do corpo docente da Universidade de Brasília estão dispostos no Projeto de Avaliação Institucional da Universidade (2006), são eles: a) o recrutamento e a seleção; b) manutenção e incentivo ao desenvolvimento profissional; c) a carreira e condições de trabalho (regime de trabalho e políticas de capacitação e de atualização); d) o regime de trabalho associado à titulação e à distribuição de responsabilidades acadêmicas; e) a estabilidade do corpo docente (permanência na instituição ou mesmo na titularidade das disciplinas); f) a existência de mecanismos de estímulo à participação em eventos científicos, acadêmicos e profissionais, dentre outros.

A Universidade Católica de Brasília, em seu PDI (2006), no capítulo em que trata especificamente da avaliação, define os aspectos centrais a serem considerados:

A avaliação da prática docente tem sido a mais freqüente forma de avaliação procedida em atividades educacionais, na maioria das vezes, voltada à aplicação de planos de cargos e salários e, por isso mesmo, com caráter de premiação ou punição. A filosofia desenvolvida pela UCB é a de que tal avaliação se dê num contexto de Diagnóstico Acadêmico Docente-Discente, em que os agentes envolvidos – alunos e professores – tenham a mesma condição de opinar e de conhecer os resultados. Assim, não apenas legitimam o processo, pois dele participam até na construção dos critérios e dos indicadores, como dele usufruem, podendo melhorar suas relações mútuas ou seus comportamentos individuais. Mediante o Diagnóstico Acadêmico são avaliados a qualidade do ensino/ aprendizagem desenvolvido em sala de aula e o comportamento acadêmico de docentes e discentes. A periodicidade é anual e tem por objetivo melhorar a qualidade do ensino, proporcionando feedback aos professores e alunos sobre seus desempenhos em sala de aula, identificando pontos críticos relacionados ao processo educativo. O Diagnóstico busca proporcionar transparência sobre a situação do ensino e os problemas merecedores de melhoria por parte de cada envolvido, principalmente professores, que recebem seus resultados individuais ainda no semestre da aplicação. O Diagnóstico também se segue de uma auto-avaliação global, envolvendo o colegiado do curso e os alunos (UCB, PDI, 2006, p. 9).

Comparando o processo de avaliação do corpo docente das duas instituições, percebemos o tensionamento existente na rede privada. Nela, o professor, de fato, precisa estar atento aos procedimentos avaliativos, sob o risco de ser dispensado pela instituição. Na instituição privada, a qualidade do trabalho docente é verificada na perspectiva da “qualidade total”, da eficiência produtiva, na otimização dos recursos utilizados para fins variados, conforme Belloni e Belloni (2003). O tempo é o presente, focado nos resultados práticos, sem exigências quanto ao retorno social, que é uma conjugação no futuro. Em oposição a essa concepção, a instituição pública adota, na avaliação docente, a perspectiva da efetividade social, do retorno social da educação e a observância das condições de trabalho, faltando, em

alguma medida, referências à eficiência e à eficácia.

No primeiro semestre de 2008, a UCB iniciou um curso – em caráter opcional – de formação didático-pedagógica para seus professores. A coordenadora da UADE informou que, no primeiro semestre, o curso teve baixa adesão, o que foi revertido no segundo semestre, quando vários professores se inscreveram. Segundo ela, a expectativa da UCB é de que todos os docentes passem por esse curso de formação, que tem por proposta a qualificação do trabalho docente.

c) Instalações físicas ou infra-estrutura

Procuramos saber se os resultados do Enade acarretavam algum tipo de mudança na estrutura física disponibilizada para os cursos. Os entrevistados da instituição pública afirmaram que não. Para um dos professores, a situação da universidade em relação à infra-estrutura é muito grave e o Enade não tem conseguido mudar essa realidade. Segundo ele, os esforços são individuais. Não existe uma preocupação ao nível de gestão em buscar recursos para investir nos laboratórios, hoje sucateados. Ele informa que, nos laboratórios, ainda são usados os mesmos equipamentos utilizados nas décadas de 1960 e 1970, já obsoletos.

Um dos entrevistados afirmou nunca ter visto, na universidade, qualquer solicitação isolada de recurso para a melhoria de um curso ser atendida, mesmo que a melhoria seja apontada no processo de avaliação. Segundo ele, em razão da enorme estrutura da UnB, as solicitações de verba para melhorias na infra-estrutura são destinadas à instituição como um todo. As verbas demoram muito tempo para serem liberadas e dependem de um sistema burocrático complexo. No entanto, não é essa a impressão que temos ao ler o Projeto de Avaliação Institucional da Universidade de Brasília (2006), no qual são tratados os critérios de adequação das instalações físicas:

Quanto à estrutura física, devem ser consideradas as características das instalações e ambientes físicos da Universidade, em termos de: a) adequação tecnológica de equipamentos e espaços e ambientes de aprendizagem; b) convivência estimulante e agradável necessária ao bom desempenho acadêmico e científico; c) a quantidade, qualidade e disponibilidade de espaços para a realização das atividades acadêmicas e administrativas. Além disso, são avaliados os processos de alocação de salas de aula, laboratórios e outras instalações necessárias à realização das atividades típicas da Universidade (UnB, 2006, p. 38).

Entretanto, no que diz respeito à associação entre precariedade de infra-estrutura e desempenho no Enade, um dos docentes diz a baixa avaliação do curso de Física da UnB não

está diretamente relacionada à insuficiência das instalações físicas, conforme podemos verificar: “[...] a estrutura se manteve e ela não parece ser a responsável pelo tipo de problema que nós temos hoje. A estrutura física não é excelente, mas você pode ter excelentes alunos com essa estrutura física” (CC-A, informação verbal). Os demais não fizeram menção a esse fator nas entrevistas.

Os entrevistados da universidade privada afirmaram que a instituição se dispõe a fazer ajustes em sua infra-estrutura caso sejam apontadas novas necessidades pela avaliação. Contudo, consideram as instalações físicas da IES plenamente adaptadas às necessidades do curso.

O Enade não influenciou porque a nossa estrutura de laboratórios e da área experimental é fantástica, tanto que na última avaliação a gente teve excelente como resultado total. Os avaliadores colocam observações sobre melhorias que podem ser feitas em outras áreas, não na infra-estrutura. Em nível de infra-estrutura nos estamos além das exigências do Enade (CC-B, informação verbal).

Em relação à estrutura não houve modificações, porque ela já estava completa. O que mudou mesmo foi a nossa postura, a atenção e o tratamento que passamos a dar a esse assunto (PB-2, informação verbal).

Buscando adequar a infra-estrutura física e tecnológica aos indicadores apresentados pela avaliação, a UCB estabeleceu, em 2006, as seguintes metas:

a) reorganizar e otimizar a infra – estrutura disponível; b) ampliar e equipar as salas de aula de acordo com estudos de demanda; c) a ampliação e modernização da infra-estrutura de informática; d) criar espaços adequados para uso dos professores em RTC; e) construir o prédio da Gráfica e da Editora Universa (UCB, PDI, 2006, p. 15).

Essas três dimensões abordadas trazem mudanças mais substanciais quando analisadas em um contexto mais amplo, depois de concluída a avaliação de cada um dos instrumentos do Sinaes. O conceito geral e final do processo avaliativo pode produzir reestruturações e mudanças em cada uma dessas dimensões, tanto no âmbito da instituição pública como privada. O mesmo não ocorre com os resultados do Enade. Percebe-se que, de maneira geral, o exame traz algumas mudanças para a instituição privada e pouca ou nenhuma mudança para a instituição pública.

Para um dos entrevistados a pouca interferência do Enade na dinâmica da instituição pública resulta da burocracia comum às instituições desse porte. Outro entrevistado relaciona essa situação ao fato de o MEC não representar qualquer tipo de ameaça aos funcionários ou à instituição, por se tratar de uma universidade pública. Na avaliação de Assis (2008), essa

situação ocorre porque "[...] trata-se de instituições de reconhecido prestígio social, autônomas acadêmica e administrativamente, que por isso acreditam que não serão afetadas pelos resultados destes exames" (p. 140).

Na rede privada pôde-se perceber que os resultados gerais da avaliação interferem diretamente na dinâmica institucional. No caso específico da UCB, foi criada, inclusive, uma estrutura burocrática para atender e adequar a instituição às exigências do MEC. Em relação ao Enade, a situação não é diferente, mas tem uma dimensão menor. De qualquer forma, os resultados provocam mudanças diretas na gestão do curso, trazendo adaptações curriculares, mudanças na organização e nas regras de contratação dos docentes e modificações na estrutura física, caso apareçam reflexos dessa necessidade nos resultados do Enade.

Para a instituição privada, que constantemente está se adequando a novas demandas, os resultados do exame são determinantes na definição das políticas de gestão. A IES privada, além de passar constantemente por um processo de credenciamento, tem que estar atenta ao movimento do mercado, sob o risco de perder espaço para outra instituição, até mesmo de menor porte. Com os resultados do Enade, a IES pretende não só obter a melhoria da qualidade institucional, como também sobreviver em um mercado saturado. A qualidade que a instituição busca não está relacionada somente a um conceito, a uma concepção filosófica, mas a um referencial externo, comparativo, resultante das menções obtidas no Enade e da classificação atingida pelas outras instituições.

Nesse sentido, vale retomar a reflexão de Demo (2001) sobre a necessidade da confluência da qualidade formal, aquela que compreende os meios e instrumentos, com a qualidade política, que se realiza nos fins e valores sociais, para a materialização da qualidade educacional e institucional.

4.3) Desdobramentos resultantes da competição e do tensionamento nas instituições para apresentar melhores conceitos avaliativos no Enade.

Conforme foi visto no referencial teórico desta pesquisa, particularmente no Capítulo 2, as primeiras experiências em avaliação institucional ocorreram na década de 1990, período de maior expansão do sistema de educação superior e de consolidação da hegemonia do segmento privado. Esse crescimento acelerado e desordenado teve como consequência a exaustão do mercado educacional e a busca, por parte das IES privadas, de diferenciais que as mantivessem no mercado, conforme análise de Sousa (2003, 2008); Martins (1997). Por outro

lado, durante o mesmo período, as instituições públicas buscaram consolidar a excelência do ensino para sobreviver ao processo de privatização do Estado. Esse foi o período de implementação do “Provão”, o retrato mais fiel desse contexto. Analisando as experiências anteriores ao Sinaes, o MEC (2004) afirma que:

[...] enquanto no Paiub a preocupação estava com a totalidade, com o processo e com a missão da instituição na sociedade, no ENC a ênfase recai sobre os resultados, com a produtividade, a eficiência, com o controle do desempenho frente a um padrão estabelecido e com a prestação de contas. O Paiub tem como referência a globalidade institucional, aí compreendidas todas as dimensões e funções das IES. O ENC tem como foco o curso, em sua dimensão de ensino, e tem função classificatória, com vistas a construir bases para uma possível fiscalização, regulação e controle, por parte do Estado, baseada na lógica de que a qualidade de um curso é igual à qualidade de seus alunos (MEC, 2004, p. 20).

Alem disso, o ENC não respondia às necessidades do sistema de avaliação por limitar-se a um só aspecto do processo avaliativo, embora tenham sido criados, sem sucesso, outros instrumentos complementares. O mesmo não tem ocorrido com o Enade, que, sendo um dos elementos do sistema de avaliação, ao contrário do “Provão”, até o presente momento tem funcionado em conjunto com os demais instrumentos. Apesar disso, o Enade tem características semelhantes ao ENC, por ser um exame em grande escala aplicado aos alunos e integrar o sistema de avaliação.

Quando dissociado do Sinaes, o Enade apresenta as principais contradições apontadas no seu antecessor, conforme foi apresentado no Capítulo 2. A principal delas é o uso, pelas instituições, dos resultados parciais como se fossem gerais, com o objetivo de se diferenciarem no mercado.

É compreensível e até legítimo que as instituições tenham interesse em divulgar seus resultados avaliativos positivos como forma de se projetar no mercado, mas não é coerente que essa divulgação seja feita apenas com base no resultado do Enade. Assim como não é coerente que um sistema de avaliação se preste apenas a essa função, como é o caso do ranqueamento institucional ocorrido na época do ENC. A questão que está posta, portanto, diz respeito à idoneidade do Sinaes, colocada em risco com a visibilidade isolada do Enade.

Buscando aprofundar essa vertente da avaliação, perguntamos aos entrevistados suas impressões acerca da visibilidade do Enade em relação aos outros instrumentos do Sinaes e, ainda, se consideravam prejudicial a divulgação isolada dos resultados das provas, independente dos resultados gerais da avaliação. Em seguida procuramos saber se a instituição utiliza as menções do Enade para se diferenciar das demais instituições.

a) A visibilidade do Enade em relação aos outros instrumentos do Sinaes

Durante todo o período de realização das entrevistas, a visibilidade do Enade, comparada aos outros instrumentos do Sinaes, foi lembrada e ressaltada pela maioria dos atores. Membros da instituição pública e da instituição privada concordam que o Exame recebe, na mídia, um destaque maior, praticamente exclusivo, em relação aos demais instrumentos do Sinaes. Entendem também, que, de modo geral, as pessoas não integrantes do universo acadêmico vêem o Enade como o único instrumento de avaliação institucional praticado.

No que diz respeito à sociedade, embora a avaliação institucional venha ocorrendo há quase duas décadas, pouco se sabe a seu respeito, uma vez que os programas de avaliação não têm sido divulgados pelo governo federal. A referência para aqueles que conhecem pouco de avaliação ainda é o “Provão”, sendo que a divulgação isolada do Enade contribui para confundi-lo ainda mais com o “Provão”.

Para esclarecer essa temática, indagamos se a visibilidade excessiva do Enade, em relação aos demais instrumentos de avaliação do Sinaes, acarreta comprometimentos à eficácia do sistema. Perguntamos inicialmente ao coordenador geral do Enade como ele percebia essa questão:

O Enade é um instrumento que aparece mais que o Sinaes, essa é a crítica da UNE, a crítica é de que o Ministério está mais voltado para o Enade do que para o sistema e isso não é verdade. O movimento de avaliação dos outros instrumentos acontece diariamente, mas isso não é notícia, a notícia é: a FGV tirou 5 a outra tirou 2. As outras avaliações, de curso, da instituição, a auto avaliação, acontecem o tempo todo, o ano inteiro, é um trabalho árduo, se faz 2, 3 ou 4 mil avaliações durante o ano, mas isso não aparece, dando a impressão de que o que está sendo feito é somente com base no Enade, e não é assim. Como é um exame que movimenta o país inteiro, o dia todo e trabalha com um significado mais concreto, a mídia prefere usar seus dados. O estudante tirou aquela nota, então a instituição foi bem ou não foi bem. Divulgar as outras dimensões da avaliação significaria ir ao Inep, ir à Sesu, olhar Decretos, a portaria que reconheceu o curso, comparar informações (G-1, informação verbal).

Membros da instituição pública e da instituição privada concordam que essa visibilidade quase exclusiva do Enade em relação aos demais instrumentos é um problema. Apenas dois professores, um de cada instituição, consideraram não ter elementos suficientes para responder a pergunta.

De um modo geral há o entendimento de que o Enade, isoladamente, não traduz a realidade da instituição, embora produza informações fundamentais para a avaliação global.

Acho que privilegiar um aspecto, qualquer que seja ele, envolvido no processo de avaliação global a que se propõe o Sinaes, pode levar ao seu desvirtuamento. O Sinaes só será eficiente se for capaz de assegurar a globalidade o processo de avaliação (G-B, informação verbal).

Se por um lado o Enade informa o nível de conhecimento dos alunos e divulga a avaliação, e isso é importante, por outro, ele mascara o resultado geral do sistema de avaliação e passa uma informação pela metade. (CPA-2, informação verbal).

Eu acho que os resultados de Enade deveriam, de alguma forma, estar conjugados aos resultados da auto-avaliação e das comissões externas. O resultado deveria ser global e não localizado, como é hoje (G-A, informação verbal).

O problema é que as pessoas querem números e comparações fáceis (CC-A, informação verbal).

A valorização da nota pela imprensa é muito ruim porque não fica claro que esse é mais um instrumento de avaliação e não o único, só quem sabe isso é quem está no meio universitário, é quem trabalha com isso. Às vezes até professores e alunos acham que esse é o único meio de avaliação. (CC-B, informação verbal).

Esse é um ponto que precisa ser discutido porque mascara a realidade. Uma universidade que tem um bom desempenho do curso pode encobrir instalações físicas insuficientes (PB-2, informação verbal).

Procurando identificar a associação entre a visibilidade do Enade e a divulgação isolada dos resultados do exame, perguntamos se essa divulgação compromete, em alguma medida, a eficiência ou o reconhecimento do Sinaes. Na instituição pública apenas um entrevistado não identifica problemas nesse fato, apesar de reconhecer que essa divulgação não reflete a totalidade o sistema. Em seu entendimento, essa situação “[...] ocorre em todos os setores a sociedade. A imprensa, sobretudo, tem uma necessidade muito grande de explicações simples que se prestem a comparações, manchetes. Mas, no final, isso não atrapalha porque a pressão é sempre por melhor qualidade” (PA-2, informação verbal).

Os outros dois dos professores da instituição pública entendem que a divulgação isolada do Enade pode dificultar a percepção da sociedade sobre o que é, na realidade, a avaliação institucional. Para eles é importante a divulgação dos outros indicadores.

Eu acho que existem interesses diferentes por parte dos usuários desses resultados. A divulgação é necessária, mas deve ser mais clara para não confundir o usuário do serviço, afinal a informação sobre o Enade é mais facilmente absorvida. (PA-1, informação verbal).

As respostas na IES privada foram na mesma linha da IES pública. Apenas um

membro acha que essa forma de divulgação é necessária e, portanto, deve ser mantida. O restante dos entrevistados acha que pode ser danosa ao sistema de avaliação:

A conseqüência maior está no risco de um olhar linear, sem a dimensão integradora que relaciona as diferentes dimensões do processo avaliativo. [...] Além do que, divulgação isolada acaba favorecendo aquelas instituições que não investem em infra estrutura, que não tem laboratórios e bibliotecas de boa qualidade, enfim, aquelas instituições que depois de concluído o processo de avaliação terão conceitos insuficientes (G-B, informação verbal).

Acho que os resultados têm que ser divulgados em conjunto, o Enade avalia os estudantes e não a universidade, a instituição. Tem que estar sempre junto com o Enade a avaliação do corpo docente, da infra estrutura, projeto pedagógico (PB-3, informação verbal).

Para o coordenador do Enade,

a divulgação acaba sendo isolada porque tem um momento em que o Enade acontece e um em que você tem os resultados prontos e o ministro vai divulgar e isso é desvinculado, por exemplo, da avaliação “in loco”, para a avaliação de renovação de reconhecimento de curso. O MEC não divulga os resultados por ordem de classificação, divulga por curso, por ordem alfabética. Veja o caso do Enem, se for comparar, tem que comparar escolas do mesmo tipo, do mesmo bairro, com o mesmo público. Como nós temos que divulgar a informação, o que a imprensa faz é exclusividade dela (G-1, informação verbal).

No entanto, essa divulgação tem sido motivo de uma preocupação antiga por parte da comunidade acadêmica. Um debate que remonta aos tempos do “Provão”, o qual parecia silenciado com a instituição do Sinaes. Só que a discussão retoma fôlego no meio acadêmico, nas organizações estudantis como a UNE e encontra adeptos até mesmo na Conaes, conforme podemos observar em publicação do órgão:

[...] as conclusões do Enade deveriam ser relativizadas, constituindo-se em apenas um dos componentes do Sinaes, o tratamento dado pela imprensa às informações, organizando-as em rankings, conduziu a opinião pública a uma interpretação por vezes equivocada. (TRINDADE, 2007, p. 43).

Na realidade, a divulgação isolada dos resultados provoca, no mínimo, uma grande confusão ao reforçar a associação entre ENC e Enade, o que é um problema para o Sinaes. É importante que a sociedade, em especial a comunidade acadêmica, compreenda o processo avaliativo, até mesmo para se sentir motivada a participar dele. Os sujeitos do processo avaliativo precisam estar esclarecidos de que o resultado do Enade é apenas parte de um processo maior, evitando que o sistema de avaliação propriamente dito, que é o Sinaes,

permaneça distante, o que não é condizente com um processo formativo de avaliação.

Além dessa distorção provocada pelo destaque exclusivo dado ao exame, há outro agravante. A mídia apresenta os resultados do Enade de forma equivocada, divulgando o IDD (valor agregado) como se o índice fosse o resultado final do exame. Nessa lógica, não apenas o Enade é prejudicado, mas o próprio sistema de avaliação como um todo é desfigurado. Com isso, a sociedade recebe uma leitura distorcida acerca de como se dá o processo de avaliação institucional da educação superior brasileira e sequer tem acesso aos dados completos do Enade, conforme explica o coordenador geral do Enade:

A imprensa quer colocar apenas o resultado do Enade no jornal, e de alguma forma ela vai colocar. Então o que eles fizeram recentemente, juntaram à coluna do Enade duas outras colunas, o IDD e o CPC, e criaram os cursos triplo 5 ou seja 5, 5, 5. Isso é invenção da imprensa, é o que a sociedade quer ver, é o que a imprensa considera excelência. (G-1, informação verbal).

Isso se deve em parte à natureza da atividade jornalística, que precisa chamar a atenção da sociedade para um fato, retratando-o de forma absoluta com números e dados estatísticos. Além disso, os dados do Enade, isolados, são mais fáceis de divulgar do que a avaliação geral, que tem maior grau de complexidade, exigindo do jornalista uma compreensão geral do sistema e a conjugação de outros instrumentos mais subjetivos, porém determinantes para o resultado final. E, do ponto de vista de quem recebe a informação, a leitura de listas comparativas parece mais palatável, de absorção mais fácil, sobretudo em razão da experiência anterior com o "Provão", mais rudimentar.

No entanto, em que pese os equívocos da mídia, também devemos considerar que a imprensa divulga as informações a que tem acesso, que lhe são oferecidas. O coordenador geral do Enade, por outro lado, argumenta que a informação parcial dos resultados é obrigatória. Está determinada na lei que instituiu o Sinaes. Todavia, esse é um problema de interpretação da legislação, já que a Lei 10.861,04 determina que os resultados sejam divulgados, mas não define o momento em que isso deva ocorrer. Conforme podemos verificar, o art. 9º da Lei prevê que o MEC “[...] tornará público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos”. Portanto, esses resultados, a juízo do gestor, podem ser divulgados somente depois de concluído o processo de avaliação do Sinaes.

O encaminhamento que o MEC vem dando para minimizar o problema da divulgação isolada dos resultados é a ênfase ao cálculo do Conceito Preliminar de Cursos de

Graduação (CPC), o qual, para construir um indicador prévio de qualidade, utiliza informações como o IDD, as características de infra-estrutura e instalações físicas oferecidas pelo curso, os recursos didático-pedagógicos e as características do corpo docente, conforme podemos observar na entrevista do coordenador do Enade:

O conceito do Enade foi divulgado, mas a intenção era dar foco ao conceito preliminar de cursos, que tem o Enade como um dos indicadores, mas tem também, dados de cadastro como infra-estrutura, percepção do estudante com relação à questão pedagógica, o corpo docente cadastrado, horas de dedicação, titulação e outros vários elementos. O conceito preliminar tem umas 10 variáveis divididas em 3 grandes grupos. Ele foi divulgado, mas como o Enade é mais conhecido acabou se tornando o centro das atenções. O Enade alimenta informações para o conceito preliminar de curso, ele é parte desse conceito, é mais um indicador que o Inep coloca a disposição da sociedade. (G-1, informação verbal).

De fato, essa poderia ser a solução se o problema de divulgação, na mídia, se resolvesse apenas com a disponibilização de informações mais precisas aos jornalistas. Mas a dificuldade, na realidade, reside também no interesse que as instituições privadas, bem avaliadas no Enade, têm na divulgação isolada desses resultados. A solicitação que as mantenedoras e donos de IES fizeram ao MEC, para estender a prova a todos os estudantes, acabando com os procedimentos amostrais, é uma evidência disso. Esse interesse se deve, em primeiro lugar, ao fato de o Enade fornecer o melhor *marketing* para que as IES se mantenham no mercado e, em segundo lugar, porque os resultados, do jeito que estão sendo disponibilizados, dissociam a média atingida da composição docente e da infra-estrutura disponibilizada aos alunos. É mais barato para a IES investir em *marketing* e na preparação dos alunos para o Enade do que melhorar a qualificação docente, a qualidade dos laboratórios, biblioteca e salas de aula.

Para o MEC, essa forma de divulgação proporciona uma relação mais confortável com as instituições privadas, além de criar uma mediação entre os dois formatos ou as duas concepções distintas de avaliação e de qualidade. Conforme Afonso (2001), no atual procedimento, a regulação, "[...] passa de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições educativas" (p.26).

De forma que não é difícil perceber que o sistema de avaliação brasileiro passa por uma "crise de identidade": de um lado temos uma avaliação voltada para o processo formativo, com objetivos dirigidos ao retorno social da educação superior; de outro temos uma avaliação voltada à concepção mercadológica, que tem como critério de qualidade a

permanência da instituição em um mercado competitivo. Para Assis (2008),

[...] estamos diante de um grande dilema ou um grande paradoxo, saber qual avaliação afinal estamos falando? Da avaliação como possibilidade de estimular e promover o debate e as mudanças rumo a uma educação superior democrática, defendida amplamente nas décadas de 1980 e 1990 por educadores e pesquisadores comprometidos com a construção de uma educação com qualidade social para todos os níveis de ensino? Ou da avaliação que vem se tornando forte instrumento de expansão dos ideários liberais [...] cujos discursos e práticas vão se alinhando ao ideário que coloca a educação como uma quase mercadoria? (p.18).

Como foi observado na revisão de literatura, a avaliação não é um instrumento meramente técnico. Não é uma ação neutra. Ela comporta uma proposta de Estado e um projeto de sociedade fundamentado em valores políticos e éticos (DIAS SOBRINHO, 2003; BOSCHETTI, 2005). E essa falsa neutralidade é abalada quando o instrumento de maior visibilidade do sistema de avaliação introduz componentes da avaliação gerencialista em um processo formativo.

Não bastasse a diversificação do próprio sistema, ainda temos a diversificação de orientações metodológicas e conceituais, tornando ainda mais difícil comportar, em um mesmo sistema, duas concepções tão diferenciadas de avaliação, que remetem a dois procedimentos distintos. Um é eminentemente técnico e privilegia a racionalidade mercadológica; o outro, por sua vez, tem um caráter global e valoriza o processo. Em cada um deles o Estado se comporta de maneira diferente, conforme assinalou Belloni e Belloni (2003); Dias Sobrinho (2004); Leite (2005). A tendência natural é que uma tendência suplante a outra. E, neste caso específico, a probabilidade maior é que a tendência gerencialista prevaleça e o Enade se sobressaia ao Sinaes, como ocorreu com o ENC. A questão que está colocada é que o MEC, para atender a interesses privados, está pondo em risco seu próprio sistema de avaliação.

b) O Enade e a diferenciação institucional

Perguntamos se a instituição utiliza os resultados do Enade para se diferenciar das demais instituições. Entrevistados, tanto da instituição pública como da instituição privada, afirmaram que não há ou é muito pequeno o uso dos resultados do Enade por suas respectivas instituições. No entanto, a maioria reconhece que a divulgação dos resultados do exame poderia, em alguma medida, contribuir para a consolidação da imagem institucional.

Na instituição pública, apenas um dos entrevistados identifica, em alguns

departamentos da universidade, a utilização dos resultados do Enade. Os outros entrevistados consideram que, para a universidade pública, não há a necessidade desse uso:

[...] aqui a preocupação é com a nota 4 ou 5 da Capes. A instituição pública não tem essa necessidade porque ela já atrai, de qualquer forma, os melhores alunos. Estudar na pública é mais prestigioso além de ser de graça (CC-A, informação verbal).

Eu acho que depende de instituto para instituto, mas eu percebo que existe um interesse maior na divulgação quando o departamento tem uma maior conexão com a iniciativa privada, a exemplo da administração, contabilidade, não sei se para prestar consultoria (CC-B, informação verbal).

Na instituição privada, quatro dos seis entrevistados acham que a universidade utiliza muito pouco os resultados do Enade para se diferenciar no mercado, embora tenha uma boa *performance* e condições objetivas para utilizá-lo. Nesse sentido, um gestor disse que a instituição tem como referência de qualidade a Universidade de Brasília. Portanto, o Enade serve de referencial comparativo entre a Universidade Católica e a UnB. Segundo ele, é objetivo da UCB igualar-se em prestígio à UnB e, com o Enade, a instituição pode acompanhar o desempenho de ambas, além de poder quebrar o mito de que só as instituições públicas têm ensino de excelência. Ele explica que a UCB não precisa participar do ranqueamento por já ter alcançado alto prestígio em Brasília. Em sua opinião, o ranqueamento atende mais às instituições de médio porte, que ainda precisam se firmar no mercado. Diz que o exame é importante também para dar segurança aos alunos em relação ao conhecimento que acumularam na universidade.

O que buscamos mostrar é que o nosso ensino é de qualidade, mas não melhor ou pior do que esta ou aquela instituição. Nosso parâmetro em Brasília é a UnB, que é considerada uma das melhores instituições do país. E hoje nossas notas no Enade, em muitos cursos, são iguais ou até maiores que as da UnB, como é caso da Física no resultado geral. A comparação pode ser interessante para a própria instituição, para que ela se compare com aquelas que para ela são referência (G-B, informação verbal).

Para outro entrevistado da mesma instituição, o problema não está no ranqueamento em si, mas no uso errado que é dado a essa modalidade de classificação. De um modo geral, as instituições estão mais preocupadas com a divulgação da média no Enade do que em trabalhar os resultados para a melhoria institucional. A preocupação maior não é com a qualidade, mas com a sobrevivência da instituição num mercado competitivo. Segundo ele,

as instituições que oferecem aos alunos cursos de preparação para o exame escondem a sua ineficiência. Os alunos tiram boas notas e essa média inviabiliza a identificação de possíveis ajustes.

Para outros dois professores, a instituição se utiliza dos resultados, mas de forma tímida:

Os resultados são utilizados, mas de uma maneira muito tímida. Eu não sei se isso é ruim ou bom. [...] o problema não está no ranqueamento, mas na divulgação de um resultado que não condiz com a realidade, por ser apresentado como final quando na verdade é parcial (CC-B, informação verbal).

A Católica faz pouca divulgação, mas os próprios alunos divulgam os resultados e com o tempo vai ficando mais evidente quais instituições tem mais seriedade (PB-2, informação verbal).

Desde o antigo “Provão”, a comparação das médias alcançadas tem sido um dos principais instrumentos utilizados pelas instituições para se destacarem no mercado, o que não seria um problema se essa comparação fosse estabelecida a partir do resultado final do processo de avaliação e, ainda, se esse não fosse o elemento de maior destaque do sistema de avaliação. Mas isso é apenas um dos aspectos e uma das possibilidades da avaliação institucional. A avaliação dinâmica e formativa vai além dessa possibilidade.

Nesse sentido, vale retomar os benefícios da avaliação institucional apontados por Belloni e Belloni (2003), que são a sistematização das informações para que o governo elabore políticas públicas, prestação de contas à sociedade do dinheiro público investido, disponibilização de dados para a produção científica, fornecimento de indicadores para a reestruturação institucional, estabelecimento de critérios de credenciamento e credenciamento e de indicadores para que os profissionais da educação avaliem ou revejam suas práticas, dentre outros. Para os autores “a divulgação dos resultados é o coroamento da avaliação institucional [...]. Tudo depende de como é feita a divulgação e de como se usam os resultados. E este “como” está diretamente ligado aos objetivos da avaliação (p. 33).

É importante que não se percam de vista as possibilidades do Sinaes para que se faça uso de todas as suas potencialidades. O processo de construção e ajuste da avaliação institucional, no Brasil, ainda está no início. No que se refere a uma avaliação dinâmica e formativa ainda há muito que se praticar e aprender. Até porque essa modalidade de avaliação não se esgota. É retroalimentada sempre. E essa retroalimentação, associada à afirmação das ações que têm dado certo no processo, vai criando a cultura da avaliação institucional e qualificando o retorno social que a educação deve proporcionar.

Por fim, a análise das entrevistas, interpretadas a luz do referencial teórico, tornaram relevantes as seguintes observações:

- O reconhecimento, por parte dos entrevistados, da importância da avaliação institucional para a educação superior;
- Esse reconhecimento não se traduz em participação efetiva da comunidade acadêmica no processo avaliativo;
- O pouco conhecimento dos entrevistados em relação aos objetivos e ao funcionamento dos instrumentos de avaliação;
- Percebe-se que o conhecimento é maior na medida em que aumenta o poder decisório;
- A participação dos sujeitos se dá de forma diferenciada nas duas instituições, sendo a instituição privada mais ativa no processo de avaliação;
- A avaliação na instituição pública é mais identificada com o processo formativo, enquanto na instituição privada é mais identificada com o formato gerencialista;
- A contribuição do Enade só é efetiva quando seus resultados estão inseridos no Sinaes;
- Os resultados do Enade, na instituição pública, não influenciam os procedimentos pedagógicos e não trazem mudanças para o corpo docente e discente e para a infraestrutura do curso;
- Na instituição privada os resultados do exame são determinantes para a definição das políticas de gestão;
- Os resultados do Enade trazem tensionamento apenas para a instituição privada;
- A visibilidade quase exclusiva do Enade em relação aos demais instrumentos traz prejuízos ao sistema;
- A divulgação isolada dos resultados do Enade aumenta a sua visibilidade em relação aos outros instrumentos do sistema de avaliação e dificulta a percepção sobre o processo de avaliação na sua totalidade;
- Os resultados do Enade, divulgados isoladamente, podem contribuir com o ranqueamento entre as instituições e descaracterizar ou tornar inoperante o Sinaes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou o uso dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade nos cursos de Física da Universidade de Brasília – UnB e da Universidade Católica de Brasília – UCB, tendo por objetivo identificar a influência do processo de avaliação do Enade na gestão dos cursos de graduação das duas universidades do Distrito Federal.

Para a consecução dessa meta, abordou-se a evolução histórica da educação superior brasileira, destacando as contradições e tensões presentes nas esferas pública e privada e a realidade da educação superior no Distrito Federal. Em seguida, discutiu-se o conceito, a origem e os objetivos da avaliação institucional, aprofundando o conceito de qualidade presente na avaliação. Foram abordadas, também, as experiências de avaliação desenvolvidas durante as décadas de 1980 e 1990 e o atual sistema de avaliação, o Sinaes, focalizando especificamente um de seus instrumentos, o Enade, objeto desta pesquisa.

Dando continuidade ao estudo, foram explicitados os aspectos metodológicos da pesquisa, os instrumentos adotados e os procedimentos de análise dos dados. Por último, o trabalho se ateve aos resultados da pesquisa para construir a análise da influência do Enade na melhoria da qualidade dos cursos e na gestão das instituições pesquisadas e procurou identificar os desdobramentos provocados pela competição entre as instituições por melhores conceitos avaliativos.

Diante dos resultados encontrados na pesquisa, pode-se considerar, inicialmente, que há um reconhecimento generalizado da importância da avaliação institucional para a educação superior brasileira. Mesmo quando os entrevistados teceram críticas a algum procedimento metodológico ou quando demonstraram posições divergentes diante de alguma questão conceitual, fizeram-no procurando esclarecer que aquela crítica era localizada, não comprometendo o entendimento que tinham sobre a importância da avaliação.

Essa aceitação da avaliação como algo importante para a educação é transferida para o Sinaes, que obteve boa receptividade mesmo entre aqueles que não têm um conhecimento mais aprofundado sobre o tema. Os principais elementos destacados como positivos, no atual sistema, foram os relatórios de curso, os pareceres das comissões de especialistas e a auto-

avaliação, sendo este último o instrumento mais reconhecido. Outro dado positivo foi o entendimento de que o Enade é apenas instrumento de um sistema mais amplo, que é o Sinaes; e de que, isoladamente, o exame não é capaz de responder pela avaliação de um sistema tão complexo como o da educação superior brasileira. O critério aleatório de convocação dos alunos, a periodicidade das provas e o risco de boicote foram os elementos considerados negativos.

Entretanto, o estudo revelou que a boa aceitação do Sinaes não se traduz em participação efetiva, fato constatado mesmo entre aqueles que concordam que essa participação é determinante para que o sistema de avaliação obtenha êxito. Percebe-se, no caso da instituição pública, haver pouco interesse por parte dos professores com o processo avaliativo, dando a impressão de que o Enade é algo distante da realidade dos docentes, ao passo em que, na instituição privada, os professores se mostram mais receptivos e reconhecem melhor os objetivos do exame.

Constatou-se, ainda, a pouca informação do corpo docente em relação ao Sinaes e seus instrumentos nas duas instituições, embora a desinformação se apresente maior na pública. Mesmo o Enade, que tem uma inserção direta no corpo discente e docente, é pouco conhecido. No entanto, essa situação vai se alterando na medida em que aumenta o poder decisório do entrevistado ou quando o entrevistado tem uma relação direta com o exame, como é o caso dos coordenadores de curso, os quais, especificamente em relação ao Enade, mostraram maior informação e maior interesse pelo assunto.

Embora as instituições adotem categorias semelhantes para os procedimentos de avaliação, a prática avaliativa se dá de maneira distinta e tem níveis de interesse, participação e informação diferenciados.

Essas observações sugerem que a situação pode ser minimizada quando houver maior informação a respeito dos objetivos e da importância do sistema de avaliação, tanto para o desempenho acadêmico como para a gestão institucional e melhoria das políticas públicas do campo educacional. Tarefa que deve estar a cargo do MEC, mesmo porque o método de avaliação proposto, sendo formativo, pressupõe a participação da comunidade acadêmica. E sem informação não há participação.

A desinformação em relação ao Enade, que entre os instrumentos do Sinaes é o de maior complexidade e de mais difícil absorção, traz prejuízos ao sistema e à comunidade acadêmica. Danos que vão desde o desinteresse dos alunos em participar das provas até a subutilização do resultados disponibilizados pelo exame, considerando que o mesmo poderia oferecer dados importantes não só para a pesquisa acadêmica, mas especialmente para a

gestão institucional. Na opinião de seu coordenador geral, o Enade "[...] é enriquecedor do ponto de vista da informação. O maior patrimônio do Inep são as informações que ele tem guardadas nos bancos de dados, de todos os tipos. O Enade não é só a prova, ele tem questionários e relatórios que produzem informações importantes".

Em muitas situações, os entrevistados traçaram um paralelo entre o atual e o antigo método de avaliação, referindo-se sempre ao Sinaes como um processo mais elaborado e mais abrangente do que o anterior, o ENC. O fato de o Sinaes ser efetivamente um sistema parece dar mais confiabilidade à avaliação; os que tinham maior conhecimento sobre o seu funcionamento ressaltaram a importância da conjugação de vários procedimentos avaliativos. As críticas ao antigo sistema, de maneira geral, eram relativas à supremacia do ENC em relação aos demais instrumentos de avaliação, passando a representar ele próprio o sistema de avaliação à época. Também foi citada a ausência de elementos que informassem o ganho de aprendizado do aluno. A difusão que o exame trouxe à avaliação institucional foi apontada como ponto positivo.

Em relação à interferência do Enade na gestão dos cursos, foco principal do trabalho, pôde-se observar que, tratando-se dos resultados gerais da avaliação, as duas instituições, em diferentes níveis, são atingidas e passam por algum tipo de ajuste ou reestruturação. Todavia, quando se observa separadamente os resultados do Enade, os reflexos são percebidos apenas na instituição privada.

De modo que o Sinaes, por ser mais abrangente, interfere em alguma medida na gestão da instituição pública. O Enade, porém, não traz influência direta para a dinâmica desta instituição, não sendo identificada, na pesquisa, qualquer mudança em relação ao procedimento didático-pedagógico, à composição e organização docente ou alterações na infra-estrutura. Percebe-se, ainda, o pouco comprometimento da instituição pública com o processo de avaliação.

O mesmo não ocorre com a instituição privada. Constata-se que o Enade provoca um permanente tensionamento pela busca de melhor desempenho institucional. Percebe-se também, por parte dos entrevistados, maior interesse pelos procedimentos avaliativos. Os resultados, tanto do Sinaes como do Enade, nesta instituição se constituem numa referência importante para a realização de ajustes nos procedimentos didático-pedagógicos, na composição e organização docente e na infra-estrutura. Portanto, os resultados do exame são determinantes na definição das políticas de gestão. Além disso, os resultados do Enade servem de parâmetro para que a instituição se situe no mercado educacional, embora afirme não utilizar esses resultados com fins de marketing institucional.

Paradoxalmente, na instituição pública, em que pese o distanciamento em relação ao processo de avaliação, fica nítida uma maior identificação filosófica com a essência formativa do Sinaes, em razão do entendimento presente no sistema público de que a educação deve proporcionar a evolução do conhecimento associada ao desenvolvimento mais justo da sociedade. Já na instituição privada, onde a participação no processo avaliativo é maior, a informação e o interesse dispensado ao sistema de avaliação estão mais associados à necessidade da instituição aferir sua eficácia e apresentar bons resultados para se manter no mercado.

Outra questão que sobressaiu durante a elaboração do referencial teórico e a realização das entrevistas foi a maior visibilidade que o Enade apresenta em relação aos demais instrumentos do Sinaes. Ficou perceptível que a desinformação, existente na sociedade, sobre a avaliação institucional de forma geral e especificamente sobre o atual sistema de avaliação, o Sinaes, associada à projeção excessiva que vem sendo dada ao Enade, provoca, no mínimo, um entendimento equivocado sobre o processo avaliativo, podendo trazer repercussões mais graves.

Os resultados do Enade, que são parciais, divulgados isoladamente pela imprensa como se representassem o resultado final do processo avaliativo, dão a impressão de que o exame é o próprio sistema de avaliação. Conforme assinala Dias Sobrinho (2000), “[...] medir não é a mesma coisa que avaliar, é apenas uma parte de um processo muito mais amplo; um procedimento isolado não é, em si, um programa formativo” (p. 136). A divulgação isolada traz, também, como consequência, o ranqueamento entre as instituições, característica da tendência gerencialista. Outro dado que pode favorecer a similaridade com o formato gerencialista é o fim do sistema de provas por amostragem, reivindicação das IES privadas acolhida pelo MEC. Com isso, podem voltar também os cursinhos preparatórios ao exame de avaliação, mascarando os seus resultados. Somado a isso, também, que o MEC tem cedido a pressões do setor privado que, cada vez mais, descaracterizam o Sinaes.

A partir dessa análise, pode-se inferir que, ao se criar um ambiente favorável ao ranqueamento, põe-se em risco a própria concepção formativa do Sinaes. Ainda mais se considerarmos que o segmento público, identificado com a tendência formativa, não tem o mesmo nível de participação que o privado, adaptado ao modelo gerencialista.

Considerando que o atual sistema de avaliação, estruturado em uma concepção dinâmica e formativa, resultou de uma discussão desenvolvida pela comunidade acadêmica desde o início da década 1990 e, ainda, considerando que o formato gerencialista não se mostrou eficiente quando implantado, essa distorção, em nosso entendimento, é o

complicador mais sério apontado pela pesquisa.

Embora os procedimentos técnicos e metodológicos do Enade já demonstrem contribuir efetivamente para a avaliação institucional, ainda estamos vivenciando um processo de definição do seu papel político e essa definição trará, por conseguinte, influências para o perfil do atual sistema de avaliação. Essa definição, que se dá em um processo constante de disputa de interesses, além de configurar a concepção de avaliação institucional, refletirá a escolha e a decisão política do poder público em relação a representação da educação superior.

Afonso (2005) faz referência à constante luta, própria do sistema Capitalista, entre setores distintos que pressionam o poder público pela implementação de políticas mais democráticas ou políticas mais orientadas para atender às necessidades do mercado. O autor atribui a esses conflitos parte do fracasso das reformas do campo educacional. Em seu entendimento as reformas falham mais por questões políticas do que por questões técnicas ou programáticas. O governo, por não ser hegemônico no Legislativo, foi levado a negociar alianças e composições com diferentes grupos políticos para viabilizar a gestão do Estado. No caso específico da educação superior, embora suas propostas indiquem inegáveis avanços, percebem-se as idas e vindas decorrentes da tensão entre essas forças – muitas vezes – antagônicas. Talvez esse seja o conflito que tem perpassado a avaliação institucional e colocado em risco o Sinaes: Ou seja, a que segmento atender e qual concepção adotar.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. 151 p.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2004.
- ANTUNES, Ricardo. Reestruturação capitalista e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In: DOURADO, L.; PARO, V. (Orgs). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 13-27.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- ASSIS, Lúcia Maria de. O Sinaes/Enade na visão dos coordenadores de curso: mediações, tensões e repercussão. In: OLIVEIRA, J. F. de e FONSECA. M. (Orgs.). **Avaliação institucional**: sinais e práticas. São Paulo: Xamã, 2008. p. 133-153.
- AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sonia. A especificidade do “*welfare state*” brasileiro. In: AZEVEDO, J. M. L. de (Org.). **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997. p. 85-119.
- AZEVEDO, Janete. M. Lins de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Org). **Gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 17-42.
- BARRETO, José Anchieta Esmeraldo. **Avaliação**: mitos e armadilhas. Ensaio. Fundação Cesgranrio, 1993. Rio de Janeiro, n. 1, p. 45-53.
- _____; NETO Artur Obino. Autonomia ou âncora? Perspectivas da autonomia universitária. In: BALZAN, N. C.; DIAS SOBRINHO, J. (Org.). **Avaliação institucional**: teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 2005. p. 37-51.
- _____; BELLONI, José Ângelo. Questões e propostas para uma avaliação institucional formativa. In: FREITAS, L. C. (Org.). **Avaliação de escolas e universidades**. Campinas: Komedi, 2003. p. 9-56.
- _____; BELLONI, José Ângelo; BORGES, Mariza Monteiro; SOBRAL, Dejanio Tavares. Avaliação institucional da Universidade de Brasília. In: BALZAN, N. C.; DIAS SOBRINHO, J. (Org.). **Avaliação institucional**: teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 2005. p. 87-114.
- _____; MAGALHÃES Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. Coleção Questões da Nossa Época, v. 75, 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. 96 p.
- BOGDAN, R; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Questões correntes no debate sobre metodologias de avaliação de**

políticas públicas. Brasília: UnB, 2006. 16 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999. 86 p.

CANCIAN, R. **Estado do bem-estar social: história e crise do welfare state 2007** (Texto de Sociologia. Universo On Line UOL-Educação/sociologia).

CARVALHO, José Jorge de. **Inclusão ética e racial no Brasil:** a questão das cotas no ensino superior. São Paulo: Attar, 2005. 211 p.

CASTRO, Claudio Moura. Ensino de massa: do artesanato à revolução industrial. In: Steiner, J. E.; Malnic G. (Org.). **Ensino superior:** conceito e dinâmica. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p. 213-242.

CATANI, Afrânio Mendes; Oliveira, José Ferreira de. As políticas de diversificação da educação superior no Brasil: alterações no sistema e nas universidades públicas. In: BALZAN, N. C.; DIAS SOBRINHO, J. (Org.). **Avaliação institucional:** teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 2005. p. 37-51.

COSTA, Márcio da. Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? Dilemas da educação em meio à crise do Estado. **Revista Brasileira de Educação.** Rio de Janeiro: ANPEd. São Paulo: Autores Associados, 2001. n.18. p. 41-51.

CUNHA, L. A. **A universidade crítica:** o ensino superior na república populista. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

_____. **A universidade reformanda.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

_____. **Educação, Estado e democracia no Brasil.** Niterói: Editora da UFF; Brasília: FLACSO do Brasil. 2005.

_____. Educação pública: os limites do estatal e do privado. In: OLIVEIRA, R. P. de (Org.). **Política educacional:** impasses e alternativas. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-26.

_____. Ensino superior e universidade no Brasil. In: Eliane M. T. L.; Luciano M. F. F.; Cynthia G. V. (Org.). **500 anos de educação no Brasil.** 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 151-204.

_____. Universidade: reforma e/ou rendição ao mercado. Educação e Sociedade. **Revista de Ciência e Educação.** Centro de Estudos, Educação e Sociedade, 2004. São Paulo, v.25, n.88, p.795-640.

DEMO, Pedro. **Avaliação sob o olhar propedêutico.** Campinas, SP: Papyrus, 1996. p. 93-122.

_____. **Pesquisa e informação qualitativa:** aportes metodológicos. 3. ed. Campinas: Papyrus, 2001. v. 1. 135 p.

DENZIN, N. K. **The research act.** New York: McGraw-Hill, 1978.

DIAS, Carmem Lúcia; HORIZUELA, Maria de Lourdes Morales; MARCHELLI, Paulo Sérgio. Políticas para avaliação da qualidade do ensino superior no Brasil: um balanço crítico. **Educação e Pesquisa**, v.32, n.3, set/dez, 2006. p. 435-462.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação quantitativa, avaliação qualitativa. Avaliação Universitária em Questão. **Revista de Psicologia da Educação/PUC**, 1996. São Paulo, n. 2, p. 71-89.

_____. Universidade pública e processos de privatização da educação superior: papéis da avaliação institucional. **Avaliação**. Campinas,SP, v. 2, n. 4, 1997. p. 57-64.

_____. Programa de avaliação institucional das universidades Brasileiras. In: Catani A. M. (Org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. 1 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1998, p. 137-154.

_____. **Avaliação na educação superior**: Petrópolis: Vozes, 2000. 235 p.

_____. **Avaliação**: políticas educacionais da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003. 198 p.

_____. Universidade: reforma e/ou rendição ao mercado. Educação e Sociedade. **Revista de Ciência e Educação**, v.25, n.88. São Paulo: Centro de Estudos, Educação e Sociedade. 2004. p. 703-726.

_____. Universidade: processos de socialização e processos pedagógicos. In: BALZAN, N. C.; DIAS SOBRINHO, J. (Org.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 15-36.

DIAZ, Amparo Seijas. **Avaliação da qualidade das escolas**. Lisboa: Asa Editora, 2003. 63p.

DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor. **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã. 2001. 158 p.

_____. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, alternativas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 281-294.

FONSECA, Marília. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: VEIGA I. P. A.; FONSECA M. (Orgs). **As dimensões do projeto político-pedagógico**. Campinas: Papirus, 2001. p. 13-44.

_____. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista de Educação** da USP, vol. 24.1., jan/jun. São Paulo: USP, 1998. p. 37-68.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise do conteúdo**. 2. ed. Brasília: Líber Livros, 2005. 1 v. 80 p.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. Políticas Públicas e Educação

Superior: compromissos, cooperação e desafios. **Série-estudos**, UCDB, Campo Grande, MS, v. jul.de, n. 16, 2003, p. 133-146.

FREITAS, Ieda Maria Araújo Chaves; SILVEIRA, Amélia. **Avaliação da educação superior**. Florianópolis: Insular. 1997. 216 p.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 113-177.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Athas, 2007. 206 p.

GRINSPUN, Mírian Paula S. Zippin. Avaliação institucional. Avaliação e políticas públicas em educação. **Ensaio**. Rio de Janeiro, v.9, n.31, abr/jun. 2001. p. 223-236.

HELENE, Otaviano. O que as avaliações permitem avaliar. In: Steiner, J. E.; Malnic G. (Org.). **Ensino superior: conceito e dinâmica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p. 309-320.

HOFFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas públicas sociais. São Paulo: Cadernos **CEDES**, Ano XXI, n. 55, 2001. p. 30-41.

JACOB, Vera Lúcia Chaves. O público na educação superior brasileira: a privatização da universidade pública. In: SILVA, M. A.; SILVA, SILVA R. B. (Orgs). **A idéia de universidade: rumos e desafios**. Brasília: Líber Livro, 2006. p. 139-178.

LEITE, Denise. **Reformas universitárias: avaliação institucional participativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. 141 p.

_____. Avaliação institucional e a produção de subjetividades. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. (Org.) **Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência**. Florianópolis: Insular, 2000. p.129-148.

LIMAMA, Almir; BRITO, Márcia Regina F. de. O modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências: algumas considerações a respeito do ENADE. **Enade: perspectiva de avaliação dinâmica e análise de mudança**. Brasília: Ministério da Educação, 2006. p.17-44.

LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, M. I. M. (Org.). **Navegando pela história da educação superior brasileira**. Campinas, SP: Gráfica FE: HISTEDBR, 2006.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAGALHÃES, D. C.; MORAIS, L. P. (Coord.). **Universidade Católica de Brasília: Catálogo 2005/2006: graduação e extensão**. Taguatinga, DF: s.n., 2007.

MALNIC, Gerhard. O futuro da universidade pública. In: Steiner, J. E.; Malnic G. (Org.). **Ensino superior: conceito e dinâmica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,

2006. p. 303-308.

MARCHELLI, P. S. O sistema de avaliação externa dos padrões de qualidade da educação. **Revista Ensaio**. Rio de Janeiro: CESGRANRIO, vol. 15, nº 56, jul./set., 2007, p. 351-372.

MARRACH, Sonia A. **Neoliberalismo e educação**. Disponível em <http://www.terra.com.br/voltaire/atualidade/neoliberalismo>.

MARTINS, Carlos. Benedito. O ensino superior privado no Distrito Federal. **Cadernos de Pesquisa**, nº. 102. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1997. P.157-186.

_____. Notas sobre o sistema de ensino superior brasileiro contemporâneo. **Revista USP**, São Paulo, n. 39, set./nov.1998. p. 58-82.

MAZZOTTI, Alves; GEWANDSZNAJDER, Fernando. O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 2004.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Conselho gestor como elemento de gestão democrática e de controle social de políticas educacionais. **Linhas Críticas**. Revista da Faculdade de Educação. Brasília: UNB, n.18, 2004. p. 25-72.

NOGUEIRA, Jaana Flávia Fernandes. **Projeto de reforma da educação superior brasileira**: processo de elaboração e evolução da temática da ampliação e democratização do acesso. 2008. 160f. Tese (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

OLIVEIRA, João Ferreira; DOURADO, Luiz. Fernandes; AMARAL, Nelson. Cardoso. Desafios e Perspectivas de uma Política para as instituições Federais de Ensino Superior (IFES), **Série Documental**: Textos para discussão, Brasília, INEP, n 23, 2006. p. 9-36.

_____;_____; MENDONÇA, Erasto Fortes. UnB: Da Universidade Idealizada à Universidade Modernizada. In: MOROSINI, M. (org). **A universidade no Brasil**: concepções e modelos. Brasília. INEP. 2006. p.145-170.

PICKERING J. W.; BOWS J. C. Assessing value-added outcomes assessment. **Measurement and evaluation in counseling and development**. January 1990, vol. 22, p. 215-221.

PRIMI, Ricardo. Evidências de validade das provas do Enade 2004. **Enade**: perspectiva de avaliação dinâmica e análise de mudança. Brasília: Ministério da Educação, 2006. p. 59-76.

RICHARDSON, Robert (Org.). **Pesquisa Social**. São Paulo: Ed. Atlas, 3ª Ed. 1999.

RISTOFF, Dilvo L. Avaliação institucional: pensando princípios. In: BALZAN, N. C.; DIAS SOBRINHO, J. (Org.). **Avaliação institucional**: teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 2005. p. 37-51.

_____. A universidade brasileira contemporânea: tendências e perspectivas. In: MOROSINI, M. (org). **A universidade no Brasil**: concepções e modelos. Brasília. INEP. 2006. p. 37-52.

_____. Introdução. **Enade**: perspectiva de avaliação dinâmica e análise de mudanças. Brasília: Ministério da Educação/INEP, 2006. p. 9-17.

SAMPAIO, Helena. **O ensino privado no Brasil**. São Paulo: NUPES, 1995.

_____. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec FAPESP, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. A Universidade de São Paulo e a questão universitária no Brasil. In: Steiner, J. E.; Malnic G. (Org.). **Ensino superior: conceito e dinâmica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p. 25-40.

SGUISSARDI, Valdemar (Org.). Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In: _____. **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000. p. 47-62.

SILVA, Jane Cristina da. **O Exame Nacional de Cursos: a utilização de resultados por instituições do Distrito Federal**. 2001. 153f. Tese (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

SOUSA, José Vieira. **O ensino superior privado no Distrito Federal: uma análise de sua recente expansão (1995-2001)**. 2003. 279 f. (Tese de Doutorado)—Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, Brasília, 2003.

_____. Restrições do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: SILVA, M. A.; SILVA, R. B. (Org.). **A idéia de universidade**. Brasília: Líber Livro, 2006. p. 139-178.

_____. Tendências e perspectivas de estudos sobre ensino superior no mundo contemporâneo: breve panorama. **Gestão em Ação**, Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFBA, Salvador, v. 8, n. 1, 2005. p. 17-36.

_____. Marketing produzido e imagens projetadas para a comunidade pelas instituições privadas de ensino superior no Distrito Federal: conflito e cumplicidade. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 27., 2004, Caxambu, MG. **Anais eletrônicos...** Caxambu, MG: ANPED, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t118.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2007.

_____. **Natureza e tendências dos cursos de graduação presenciais criados no Distrito Federal entre 1995 e 2005**. In: 30ª REUNIÃO DA ANPED, GT: Política de Educação Superior, n. 11, Rio de Janeiro, out. 2007. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br>>. Acesso em: 24 out. 2007.

_____. Qualidade na educação superior no Distrito Federal: concepções, dimensões e crítica na ótica dos gestores. In: GALVÃO, Afonso; LACERDA, Gilberto (Orgs.). **História e pensamento educacional, formação de educadores, políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Liber Livro Editora: ANPED, 2008. p. 209-228.

_____; ARAUJO, J. G. A educação superior no Distrito Federal: 1991-2004. In: INSTITUTO

NACIONAL DE ESTUDO E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Educação superior brasileira: 1991-2004**: Distrito Federal. Brasília, 2006. p. 21-94.

STERNBERG Roberto. J.; GRIGORENKO Elena. L. Evaluación dinámica. **Naturaleza y medición Del potencial de aprendizaje**. Buenos Aires: Paidós, 2003.

SZYMANKI, Heloísa (Org). **A entrevista na pesquisa em educação**: a prática reflexiva. Brasília: Liber Livro, 2004. 87 p.

THOMAS, Sally. **Anais do Seminário Internacional de Avaliação Institucional**. Brasília: INEP, 1998. p. 75-88.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **Reforma universitária**: mudanças no ensino superior brasileiro. Brasília: Paralelo 15, 2004. 212 p.

_____. **Universidades públicas**: desafios e possibilidades no Brasil Contemporâneo. Brasília: UnB, 1999.

TRINDADE, Hélgio. **Desafios, institucionalização e imagem pública da CONAES**. Brasília: UNESCO, MEC, 2007. 160 p.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. Brasília: [s.n.], 2006. Mimeografado.

_____. Sugestão de criação da Comissão Própria de Avaliação - PAIUCB. Brasília: [s.n.], 2004. Mimeografado.

_____. Resumo das atividades da CPA em 2005. Brasília: [s.n.], 2006. Mimeografado.

_____. Relatório da auto-avaliação institucional (2001, 2006 e 2007). Brasília: [s.n.], 2007. Mimeografado.

_____. **Projeto pedagógico institucional**. Brasília: [s.n.], 2006. Mimeografado.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Projeto de avaliação institucional**. Brasília: [s.n.], 2005. Mimeografado.

_____. Resumo das atividades da CPA em 2005b. Brasília: [s.n.], 2006. Mimeografado.

_____. Relatório preliminar de auto-avaliação institucional. Brasília: [s.n.], 2006. mimeografado.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1999. p.128-141.

VENDRAMINE, Claudette Maria Medeiros. Análise multidimensional do Exame Nacional de Desempenho do Estudante. **Enade**: perspectiva de avaliação dinâmica e análise de mudanças. Brasília: Ministério da Educação/INEP, 2006. p. 45-58.

VERHINE, Robert Evan; 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: CESGRANRIO, vol. 14, nº 52, jul./set., 2006, p. 291-310.

VIANNA, Heraldo Marelim. **Avaliações em debate**. Brasília: Plano Editora, 2003. 75 p.

_____. **Avaliação educacional**. São Paulo: Ibrasa, 2000. 192 p.

DOCUMENTOS PÚBLICOS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação Institucional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004a. n. 72, Seção 1.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1961.

_____. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 dez. 1968.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 1995.

_____. Presidência da República. Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 Abr. de 1985.

_____. _____. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 out. 1996.

_____. _____. Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial**

da União, Brasília, DF, 10 jul. 2001a.

_____. _____. Decreto nº 5.773, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 maio. 2006.

_____. _____. Medida Provisória nº 1.018, de 8 de junho de 1995. Altera dispositivos da lei 4024, de 20/12/1961, e da outras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 2005.

_____. _____. Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior. **Diário Oficial da União**, DF, 16 dez. 2003a.

_____. MEC/INEP. SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

_____. _____. Portaria nº 2.051, 09 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12. Jul. 2004.

_____. _____. Portaria nº 09, de 24 de abril de 2003. Regulamenta o §1o- do art 10, da Lei no- 11.091, de 12 de janeiro de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30. Jun. 2006.

_____. _____. Portaria nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Regulamenta Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13. dez. 2007.

_____. _____. Portaria nº 11, de 24 de abril de 2003. Institui a Comissão Especial com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 abr. 2003. 167.

_____. _____. Portaria nº. 300, de 30 de janeiro de 2006. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação externa de instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 jan. 2006.

_____. Ministério da Educação. Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior. Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. **Ministério da Educação**, [S.l.: s.n], 2003c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/Sinaes.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2003.

_____. _____. Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Diretrizes para a avaliação das instituições de Educação Superior. **Ministério da Educação**, [S.l.: s.n], 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes.pdf>>. Acesso em: 1 Ago. 2004.

_____. _____. INEP. CONAES. **Avaliação externa das instituições de educação superior**: diretrizes e instrumento. [S.l: s.n.], 2006.

_____. _____. INEP. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: Instrumento de Avaliação Externa de Universidades. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

_____. _____. **SINAES**: da concepção à regulamentação. 3. ed. ampl. Brasília: MEC/INEP, 2007.

_____. _____. **Comissão para a Reformulação da Educação Superior**: uma nova política para a educação superior brasileira. Relatório Final, Brasília: MEC, 1985.

_____. _____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior**: resumo técnico: 2004. Brasília: INEP, 2006.

_____. _____. _____. **Censo da educação superior**: resumo técnico: 2005. Brasília: INEP, 2007.

_____. _____. _____. **Censo da educação superior**: resumo técnico: 2006. Brasília: INEP, 2008.

_____. _____. _____. **Censo da educação superior**: resumo técnico: 2007. Brasília: INEP, 2009.

PAIUB. **Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras**. Documento básico. Brasília: [s. n.], 1993.

A N E X O S

ANEXO 1

Classificação dos cursos de graduação (ENADE)
Critérios adotados pelo Enade para a classificação dos cursos de graduação.

Classificação dos Cursos / Conceitos

Ingressante: Estudante que, no prazo estipulado pela legislação referente ao ENADE daquele ano, tenha cumprido o percentual estabelecido para aquele grupo, isto é, tenha cumprido entre 7% a 22% inclusive, da carga horária mínima do currículo do curso da IES.

Concluente: Estudante que, no prazo estipulado pela legislação referente ao ENADE daquele ano, tenha cumprido o percentual estabelecido para aquele grupo, isto é, tenha cumprido, até a data inicial do período de inscrição, pelo menos 80% da carga horária mínima do currículo do curso da IES, ou ainda aquele que tenha, independentemente do percentual já realizado, condições de concluir o curso durante o ano letivo no qual será realizado o exame da área.

Formação Geral: O componente de Formação Geral não deve ser confundido com uma prova de conhecimentos gerais. As questões desta parte da prova são de natureza transdisciplinar e exploram habilidades e competências importantes para os estudantes de todas as áreas do conhecimento: capacidade de relatar, analisar, sintetizar, inferir, comunicar-se com clareza e coerência, usar adequadamente em diferentes contextos a língua portuguesa.

Temas contemplados na parte de Formação Geral: sociodiversidade: multiculturalismo e inclusão; exclusão e minorias; biodiversidade; ecologia; novos mapas sócio e geopolíticos; globalização; arte e filosofia; políticas públicas: educação, habitação, saúde e segurança; redes sociais e responsabilidade: setor público, privado, terceiro setor; relações interpessoais (respeitar, cuidar, considerar e conviver); vida urbana e rural; inclusão/exclusão digital; cidadania; violência; terrorismo, avanços tecnológicos, relações de trabalho.

Formação específica: A prova, na parte de formação específica, é elaborada com base nas Diretrizes Curriculares, aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e também no perfil profissional de cada curso, contemplando os saberes fundamentais exigidos em cada área profissional.

ENADE Conceito: Calcula-se o conceito pela média ponderada da nota padronizada dos concluintes no componente específico, da nota padronizada dos ingressantes no componente específico e da nota padronizada em formação geral (concluintes e ingressantes), possuindo estas, respectivamente, os seguintes pesos: 60%, 15% e 25%. Assim, a parte referente ao componente específico contribui com 75% da nota final, enquanto a referente à formação geral contribui com 25%. O conceito é apresentado em cinco categorias (1 a 5) sendo que 1 é o resultado mais baixo e 5 é o melhor resultado possível.

SC: Em alguns cursos de Engenharia não é atribuído conceito aos estudantes ingressantes, aparecendo o conceito apenas para os concluintes. Estes são os cursos de

Engenharia que adotam o sistema de curso básico, no qual os estudantes escolhem a habilitação ou ênfase apenas quatro ou mais semestres após o ingresso. Assim, em alguns cursos, os ingressantes fizeram a prova no Grupo VII, denominado "Engenharia" e os concluintes em um grupo diferente onde estava situado o curso e a ênfase. Como os estudantes ingressantes fizeram provas diferentes dos concluintes os resultados não são comparáveis.

IDD Índice: O Indicador de Diferença Entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) tem o propósito de trazer às instituições informações comparativas dos desempenhos de seus estudantes concluintes em relação aos resultados obtidos, em média, pelas demais instituições cujos perfis de seus estudantes ingressantes são semelhantes. Entende-se que essas informações são boas aproximações do que seria considerado efeito do curso.

O IDD é a diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso e representa, portanto, quanto cada curso se destaca da média, podendo ficar acima ou abaixo do que seria esperado para ele baseando-se no perfil de seus estudantes.

O IDD Índice varia, de modo geral, entre -3 e +3, sendo o desvio padrão sua unidade de medida da escala do IDD. Assim se um curso possui IDD positivo, como $IDD=+1,5$, isso significa que o desempenho médio dos concluintes desse curso está acima (1,5 unidades de desvios padrão) do valor médio esperado para cursos cujos ingressantes tenham perfil de desempenho similares. Valores negativos, por exemplo, $IDD=-1,7$, indicam que o desempenho médio dos concluintes está abaixo do que seria esperado para cursos com alunos com o mesmo perfil de desempenho dos ingressantes.

IDD Conceito : O Indicador de Diferença Entre os Desempenhos Observado e Esperado - IDD Conceito é uma transformação do IDD Índice, de forma que ele seja apresentado em cinco categorias (1 a 5) sendo que 1 é o resultado mais baixo e 5 é o melhor resultado possível no IDD Conceito.

SC:

∴ Menos de 10 ingressantes e/ou concluintes;

∴ Nota zero.

Conceito Curso: Conceito atribuído ao curso após avaliação in loco por comissão avaliadora do INEP.

ANEXO 2

Enade - Consulta aos Resultados
Universidade Católica de Brasília - UCB
Ano: 2005

Nome da IES	Munic.	Curso	Ano	Média da Formação Geral		Média do Componente Específico		Média Geral		Enade Conceito (1 a 5)	IDD Índice (-3 a 3)	IDD Conceito (1 a 5)	Conceito Curso* (1 a 5)
				Ing	Conc	Ing	Conc	Ing	Conc				
UCB	Brasília	Física	2005	36.5	45.6	12.7	28.3	18.6	32.6	2	0.894	4	
* O Conceito do Curso estará disponível após a avaliação <i>in loco</i> do curso.													

Enade - Consulta aos Resultados
Universidade de Brasília - UnB
Ano: 2005

Nome da IES	Munic.	Curso	Ano	Média da Formação Geral		Média do Componente Específico		Média Geral		Enade Conceito (1 a 5)	IDD Índice (-3 a 3)	IDD Conceito (1 a 5)	Conceito Curso* (1 a 5)
				Ing	Conc	Ing	Conc	Ing	Conc				
UnB	Brasília	Física	2005	44.1	38.4	17.5	23.0	24.1	26.9	2	0.475	3	
* O Conceito do Curso estará disponível após a avaliação <i>in loco</i> do curso.													

A P Ê N D I C E S

APÊNDICE A

ROTEIRO BÁSICO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS (PARA OS MEMBROS DO GRUPO 1)

BLOCO 1: O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE como instrumento de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

- 1.1 – Em sua opinião, qual a contribuição do ENADE para que o SINAES cumpra seus objetivos?
- 1.2 – O que o senhor(a) pensa do ENADE como um dos instrumentos do SINAES para avaliar e regular as IES tanto públicas quanto privadas?
- 1.3 – Que conseqüências a divulgação isolada dos resultados do ENADE apresenta para o SINAES?
- 1.4 – Para o senhor, a visibilidade que o ENADE ganha, em relação aos demais instrumentos de avaliação do SINAES, acarreta comprometimentos à eficiência desse mesmo sistema?
- 1.5 – Como o senhor avalia a contribuição do ENADE para o processo formativo de melhoria da qualidade da educação superior?

BLOCO 2: O ENADE e a universidade

- 2.1 – Em sua opinião, em que medida o ENADE reflete a realidade dos cursos avaliados?
- 2.2 – Como a instituição avalia seu desempenho nos resultados do ENADE?
- 2.3 - Como são discutidos, nesta Universidade, os resultados obtidos no ENADE?
- 2.4 – Em que medida o processo de avaliação do ENADE contribui para o aperfeiçoamento e desenvolvimento da instituição?
- 2.5 – A instituição utiliza-se dos resultados da avaliação do ENADE para diferenciar-se das demais instituições?

APENDICE B

ROTEIRO BÁSICO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS (PARA OS MEMBROS DO GRUPO 2)

BLOCO 1: O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE como instrumento de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

- 1.1 – Qual a sua opinião sobre o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE, proposto pelo SINAES?
- 1.2 – O que o senhor(a) pensa do ENADE como um dos instrumentos do SINAES para avaliar e regular as IES tanto públicas quanto privadas?
- 1.3 – Que conseqüências a divulgação isolada dos resultados do ENADE apresenta para o SINAES?
- 1.4 – Para o senhor, a visibilidade que o ENADE ganha, em relação aos demais instrumentos de avaliação do SINAES, acarreta comprometimentos à eficiência desse mesmo sistema?
- 1.5 – Como o senhor avalia a contribuição do ENADE para o processo formativo de melhoria da qualidade da educação superior?

BLOCO 2: O ENADE e a universidade

- 2.1 - Como a instituição avalia o desempenho que o curso de Física obteve no ENADE/ 2005?
- 2.2 – Em sua opinião, em que medida o ENADE reflete a realidade dos cursos avaliados?
- 2.3 – A instituição adotou outros procedimentos de avaliação do curso além do ENADE?
- 2.4 - Como são discutidos, nesta Universidade, os resultados obtidos no ENADE?
- 2.5 – Em sua opinião os resultados do ENADE 2005 tiveram alguma influência na organização didático-pedagógica do curso de Física?
- 2..6 – Esses resultados do ENADE acarretaram alguma mudança na estrutura física disponibilizada para o curso?
- 2.7 – Para o senhor(a), os resultados do ENADE trouxeram mudanças na composição do corpo docente?
- 2.8 – Em relação ao corpo discente, os resultados do ENADE acarretaram novos critérios para o ingresso na instituição?
- 2.9 – Em que medida o processo de avaliação do ENADE contribui para o aperfeiçoamento e desenvolvimento da instituição?
- 2.10 – A instituição utiliza-se dos resultados da avaliação do ENADE para diferenciar-se das demais instituições?

APENDICE C

ROTEIRO BÁSICO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS (PARA OS MEMBROS DO GRUPO 3)

BLOCO 1: O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE como instrumento de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

- 1.1 – Qual a sua opinião sobre o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE, proposto pelo SINAES?
- 1.2 – O que o senhor(a) pensa do ENADE como um dos instrumentos do SINAES para avaliar e regular as IES tanto públicas quanto privadas?
- 1.3 – Que conseqüências a divulgação isolada dos resultados do ENADE apresenta para o SINAES?
- 1.4 – Para o senhor, a visibilidade que o ENADE ganha, em relação aos demais instrumentos de avaliação do SINAES, acarreta comprometimentos à eficiência desse mesmo sistema?

BLOCO 2: O ENADE e a universidade

- 2.1 – Como a instituição avalia seu desempenho nos resultados do ENADE/ 2005?
- 2.2 – Em sua opinião, em que medida o ENADE reflete a realidade dos cursos avaliados? Em que medida os resultados do ENADE refletem a realidade do curso de Física desta instituição?
- 2.3 - Como são discutidos, nesta Universidade, os resultados obtidos no ENADE?
- 2.4 – Como tem sido a participação do senhor(a) nas discussões e definições de procedimentos institucionais decorrentes dos resultados do Enade nesta universidade?
- 2.5 - Em sua opinião os resultados do ENADE 2005 tiveram alguma influência na organização didático-pedagógica do curso de Física?
- 2.6 – Esses resultados arretaram alguma mudança na estrutura física disponibilizada para o curso?
- 2.7 – Para o senhor(a), os mesmos resultados do ENADE trouxeram mudanças na composição do corpo docente?
- 2.8 – Em relação ao corpo discente, os resultados do ENADE 2005 acarretaram novos critérios para o ingresso na instituição?
- 2.9 – Em sua opinião, o ENADE contribui para a melhoria da qualidade do curso de Física?
- 2.10 – A instituição utiliza-se dos resultados da avaliação do ENADE para diferenciar-se das demais instituições?