

AValiação DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SEGUNDO GOVERNO LULA: “PROVÃO II” OU A REEDIÇÃO DE VELHAS PRÁTICAS?

José Carlos **Rothen** – UFSCar

Gladys Beatriz **Barreyro** – USP

Agência Financiadora: FAPESP

A avaliação da educação superior no governo Lula teve como marco a promulgação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) em substituição a um conjunto não articulado de instrumentos de avaliação. A idéia subjacente ao novo Sistema consistia em instalar um ciclo de avaliação que seria referencial para a regulação das Instituições.

A elaboração e a implantação do SINAES foram marcadas por percalços e embates nos bastidores do governo. Diversas diretrizes oficiais, muitas vezes antagônicas, foram publicadas e atos normativos promulgados. No final de 2008, contrariando a expectativa de que o SINAES teria papel central na regulação, foram criados dois índices com esse fim: o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC).

A publicização de índices tem grande apelo popular na realidade brasileira. Os mais conhecidos são os que medem a variação de preços (inflação). O uso dos índices e a sua respeitabilidade fundamentam-se em dois aspectos: 1) eles simplificam realidades complexas – por exemplo, a variação de preços de uma grande gama de produtos –; 2) a sua legitimidade baseia-se no caráter técnico dos órgãos que fazem a medição – por exemplo, o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) é legitimado pelo IBGE. O caráter simplificador e técnico dos índices confere-lhes uma aura de inquestionáveis; socialmente eles são tomados como efetivamente representando a realidade.

O uso intensivo da mídia e a criação de um instrumento simplificado de avaliação para a regulação resgatam prática central da política da educação superior do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Tendo como norte a identificação das continuidades e rupturas entre os dois governos, nesta comunicação discutir-se-á a hipótese de trabalho de que a adoção dos Índices tem por objetivo o desempenho da obrigação herdada de regular o sistema, via avaliação. Para tanto, utilizam-se os mesmos mecanismos do governo anterior: ranking e mídia.

A herança FHC

No governo FHC, a avaliação da educação superior teve papel central nas políticas educacionais. Essa centralidade não foi por acaso, mas sim motivada pela inserção dessas na Reforma do Estado, promovida por esse governo. Segundo o ideário exposto no Plano Diretor da Reforma do Estado, seria necessário aumentar a governança do Estado brasileiro, isto é, a capacidade de implementar eficientemente políticas públicas (BRASIL, 1995). Para tanto, o Estado deveria afastar-se de atividades que poderiam ser realizadas pela iniciativa privada e concentrar-se nas relacionadas exclusivamente ao exercício do poder. Destaca-se, como objetivo dessa Reforma, o aumento da capacidade de regulação do Estado. Essa seria realizada, prioritariamente, por agências reguladoras que teriam como objetivo garantir a concorrência (PIRES e GOLDSTEIN, 2001); além do mais, teriam papel relevante na defesa dos interesses dos consumidores evitando possíveis abusos (BRASIL, 1997).

Com a Reforma do Estado, intensificaram-se os processos de privatização de empresas estatais. As políticas sociais organizaram-se em torno de três eixos: privatização, descentralização e focalização. Nesse contexto a Educação Superior foi considerada como sujeita à “privatização”. Entendia-se que a iniciativa privada poderia realizar a educação nesse nível com muito maior eficiência e eficácia. A educação – um direito social – passava a ser tratada como mercadoria, o que facilitou a criação de um quase-mercado.

[...] trata-se de introduzir na esfera social [...] a racionalidade gerencial capitalista e privada, que se traduz na redução da esfera pública ou na expansão da privada, mas, sobretudo, na acentuação da dimensão estatal/mercantil (e privado/mercantil) com a sua racionalidade organizativa (SILVA JR., 2005, p. 115).

Efetivamente nenhuma instituição federal de educação foi privatizada, o que se teve foi uma forte expansão das matrículas nas instituições privadas e pequena nas instituições públicas federais.

Tabela 1: Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais

Ano	Total	Pública			Privada
		Federal	Estadual	Municipal	
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	1.059.163
2002	3.479.913	531.634	415.569	104.452	2.428.258
Expansão	98%	45%	74%	11%	129%

Fonte: MEC/INEP/Censo da Educação Superior, 1995 e 2002.

O Ministério da Educação – alinhado com o ideário da Reforma do Estado – colocou a regulação do sistema de educação superior como o centro das políticas públicas para esse nível de ensino. Como marco legal, já em 1988, a Constituição Federal previa a liberdade da iniciativa privada em oferecer ensino desde que siga as normas da educação nacional, bem como receba autorização e tenha a sua qualidade avaliada pelo Poder Público (Art. 29). Na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, no governo FHC, ao regulamentar a previsão constitucional, determina-se a renovação periódica da “autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior” (art. 46). Ressalta-se nesse artigo que os atos regulatórios são vinculados ao “processo regular de avaliação”.

No ano anterior à sanção da LDB, foi editada Medida Provisória prevendo a realização de Exames a serem aplicados aos alunos dos últimos anos de graduação: o Exame Nacional de Cursos – “Provão”. Em resposta a manifestações de parte da sociedade, contrária à sistemática de avaliação proposta, o “Provão” deixou de ser considerado legalmente como o único instrumento de avaliação.

Apesar da previsão da avaliação *in loco* por especialistas¹, o “Provão” foi o instrumento de avaliação por excelência, tanto pela ênfase que lhe foi dada pelo Ministério da Educação, como por sua repercussão na imprensa, bem como pelo uso mercadológico dos resultados por parte das Instituições de Educação Superior Privadas. No espírito da Reforma do Estado, a principal característica do “Provão” era a emissão de conceitos simplificados: uma escala de 5 níveis (de “E” a “A”), que permitia estimular a concorrência entre as instituições de Educação Superior². O “Provão” era concebido no sentido de dupla regulação do sistema: pelo Ministério e pelo mercado consumidor de educação. As Instituições que não obtivessem bons resultados nos exames seriam fechadas ou pelo Ministério ou pela ‘mão invisível do mercado’.

A imprensa teve papel importante na execução dessa política pública. Com os resultados em mãos, ela elaborava o ranque das Instituições e contribuía significativamente no sentido de criar um imaginário social acerca da importância do Exame.

¹ Sobre as avaliações *in loco* no governo FHC, ver Meneghel e Bertolin (2003).

² Sobre as críticas aos exames de larga escala, ver Verhine, Dantas e Soares (2006).

No final do governo FHC, as instituições particulares questionaram juridicamente a legalidade da taxa cobrada pelo Ministério para a realização das visitas dos especialistas nos processos de avaliação, visando o reconhecimento/renovação de cursos e o (re) credenciamento de Instituições. Esse fato paralisou a realização de visitas. Diante do impasse, o Ministério editou a Portaria 1037/2002 fazendo reconhecimento provisório de cursos, para o fim exclusivo de emissão de diploma para os alunos concluintes naquele ano.

Resumidamente a herança que o governo FHC deixou para o governo Lula foi:

- ✓ A obrigatoriedade de renovação periódica do reconhecimento de cursos e do credenciamento de instituições.
- ✓ A regulação do sistema vinculada à avaliação.
- ✓ A consolidação da idéia de que um exame em larga escala é um indicador suficiente e confiável para a avaliação da educação superior
- ✓ A forte expansão da educação superior via iniciativa privada.
- ✓ O represamento de processos de reconhecimentos de cursos e credenciamentos de IES.
- ✓ A consolidação da visão mercantil da educação superior.

A herança FHC no primeiro governo Lula

Muitos dos acadêmicos que participaram da campanha eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva faziam severas críticas ao modelo de avaliação adotado no governo FHC. Em contraposição ao modelo vigente, no Plano de Governo do candidato Lula foi expressa a visão de que a avaliação é um “instrumento para o planejamento e a intervenção do Estado, visando à melhoria do desempenho dos alunos e à melhoria do sistema de ensino” (Coligação Lula Presidente, 2002, p. 4). Ainda no Plano, defendia-se a criação de uma nova proposta baseada nos princípios do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), os quais tinham como fonte inspiradora a visão emancipatória da avaliação.

Nos primeiros meses do novo governo foram desenvolvidos, no âmbito do Ministério da Educação, os trabalhos da Comissão Especial da Avaliação (CEA) instituída com o objetivo de elaborar um sistema de avaliação. A CEA foi composta

principalmente por acadêmicos vinculados às idéias norteadoras do PAIUB. Concomitantemente, aos trabalhos da CEA travou-se no Ministério um forte debate em relação à validade ou não do “Provão”.

A herança FHC logo se fez presente. Como a lei que instituía a realização do “Provão” ainda não havia sido revogada, no primeiro ano do governo Lula teve-se uma reedição do Exame.

Ao final dos seus trabalhos, a CEA apresentou a proposta de criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), tendo como centro a auto-avaliação institucional (BRASIL 2004). O Ministro Buarque desconsiderou o trabalho realizado e lançou um pequeno documento propondo, pela primeira vez no Governo Lula, a criação de um índice para “medir” a qualidade da educação superior: Índice de Desenvolvimento da Educação Superior (IDES). O IDES seria a síntese de quatro índices: 1) a avaliação do ensino (características e produtividade do corpo docente); 2) a avaliação da aprendizagem (um exame nacional); 3) a avaliação da capacidade institucional (infra-estrutura); e 4) a avaliação da responsabilidade social (principalmente as atividades de extensão universitária) (BRASIL, 2003).

Na seqüência, foi editada a Medida Provisória 147/2003 que criava um Sistema de Avaliação, mas, após a queda do Ministro Buarque do Ministério da Educação, foi votado no Congresso o projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória, resgatando muitas das propostas da CEA. Com a promulgação da Lei 10.861/2004, instituiu-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Com o objetivo de coordenar e supervisionar o SINAES foi instalada a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

O artigo primeiro da Lei 10.861/2004 definiu como objetivo do SINAES “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes”³.

Nos seus primeiros documentos, a CONAES resgatou a conciliação proposta pela CEA entre a regulação e a avaliação emancipatória: a) autorização de funcionamento dos cursos e credenciamento das instituições por parte do poder público;

³ Sobre a função regulatória em oposição à visão emancipatória da proposta da CEA, ver Maués (2007).

b) avaliação das IES tendo como referencial básico a auto-avaliação; e c) aplicação dos efeitos regulatórios pelo poder público (BRASIL, 2004a).

O processo de implantação do SINAES foi marcado por contradições: por exemplo, alguns documentos oficiais adotam explicitamente a visão emancipatória⁴ da avaliação e outros a regulatória⁵. No último ano de governo, com um tom conciliatório entre os diversos documentos, promulgou-se ato normativo denominado pelo Ministério como Decreto “Ponte”⁶, porque articulava os procedimentos de Supervisão, Regulação e Avaliação. Destaca-se no Decreto, o resgate da idéia da CEA do ciclo avaliativo, a definição da função de regulação e a exclusão da centralidade da auto-avaliação institucional.

Com o novo sistema, a partir de 2004, foi implantado o ENADE. Explicitam-se, aqui as seguintes diferenças entre as duas provas: o “Provão” era aplicado apenas aos alunos concluintes, o ENADE também avalia os ingressantes; o primeiro era uma avaliação censitária e o segundo é aplicado a uma amostra de estudantes; o número de questões no atual exame é igual para todas as áreas e foi inserido um conjunto de questões de formação geral para todas as áreas.

Até 2008, os resultados do ENADE tiveram dois tipos de conceitos distribuídos em uma escala de 5 níveis: o primeiro, utilizado desde a sua primeira edição em 2004, é o Conceito ENADE obtido a partir do resultado dos alunos. A partir de 2005, dando início à criação de índices pelo Ministério da Educação, passou-se a atribuir um segundo conceito: o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD). Para a obtenção do conceito do IDD, é primeiro calculado o índice IDD. Para tanto, separa os cursos nos quais os resultados dos ingressantes são semelhantes e calcula a evolução dos concluintes em relação aos seus ingressantes, isto é, os cursos nos quais os ingressantes tem bom desempenho são comparados entre si, os que tem desempenho médio são comparados entre si, e assim sucessivamente. Depois de calculado o índice, eles são agrupados em uma escala de 5 conceitos⁷.

O ENADE é uma evolução se comparado com o “Provão”: avalia ingressantes e concluintes, formação geral e profissional. Contudo, desde a sua primeira edição,

⁴ Ver BRASIL, 2004b

⁵ Ver BRASIL 2005

⁶ Decreto 5773/2006

⁷ Sobre o cálculo do IDD, ver INEP (2009c).

mantém a mesma lógica subjacente ao “Provão”: compara o desempenho das instituições e emite resultados simplificados. Comparações e resultados simplificados não são um mal em si, mas, dentro de uma lógica mercadológica, funcionam apenas como um fator de concorrência mercantil em oposição à possível colaboração e troca de experiências visando à melhoria de qualidade.

No primeiro governo Lula, o ENADE não teve a mesma repercussão que tinha tido o “Provão”. Duas possíveis razões: nesse período o Exame não teve diretamente efeitos regulatórios, como se pretendia no governo FHC, e a agenda governamental para educação superior não foi tão fortemente direcionada para a questão da avaliação.

A agenda nesse primeiro governo teve os seguintes eixos (Sguissardi, 2006):

- ✓ proposta de uma Reforma Universitária;
- ✓ expansão do sistema federal de ensino, com a criação de novas universidades e a criação de novos *campi* universitários;
- ✓ promulgação da lei de inovação tecnológica;
- ✓ implantação do polêmico Programa Universidade para Todos (ProUni)⁸;
- ✓ promoção das ações afirmativas.

Um dos problemas herdados que se agravou foi o represamento de processos de avaliação, visando o reconhecimento de cursos e o credenciamento de Instituições. Sucederam-se fatos que exigiram medidas legais: primeiro, foi o relativo à legalidade das taxas cobradas das IES; depois, o veto do Tribunal de Contas da União para o pagamento de professores com dedicação exclusiva para a realização das visitas; e, finalmente, a própria morosidade do ciclo do SINAES. Diversas portarias foram editadas reconhecendo provisoriamente os cursos para emissão de diplomas aos formandos⁹.

Herança FHC no segundo governo

O início do segundo governo Lula foi marcado pela divulgação do “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC) que tem como objetivo articular os investimentos

⁸ Acerca do ProUni, consultar Catani, Hey, Gilioli (2006), Carvalho, (2007) e Sales (2007).

⁹ Sobre as Portarias, ver Ribeiro (2008).

governamentais em infra-estrutura, até o ano de 2010. Com o claro objetivo de vincular as ações do Ministério da Educação ao PAC, o Ministro Fernando Haddad lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Segundo Saviani (2007), o PDE não pode ser caracterizado como um plano, mas sim, como programa de ações.

Em relação à educação básica, um dos principais ícones é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que irá sintetizar as ações do MEC. Ele é um índice que relaciona o desempenho dos estudantes em exames padronizados (Prova Brasil/SAEB) e a taxa média de aprovação. Dentro de uma concepção empresarial de metas a serem alcançadas, foi elaborada uma escala e estabeleceu-se como objetivo para o ano de 2002 atingir o IDEB 6, o qual, segundo o Ministério, seria comparável ao obtido pelos países desenvolvidos. A criação desse Índice, no discurso oficial, tem como objetivo monitorar a evolução da educação brasileira. (FERNANDES, 2007).

Com os dois primeiros resultados do IDEB (o retroativo a 2005 e o de 2007), o Ministério da Educação fez campanha publicitária apontando que a evolução de 2005 a 2007 já seria maior do que a esperada. Verifica-se aqui a implantação, no Ministério, da tendência economicista¹⁰ de utilização de índices para estabelecer contato com a sociedade, via mídia.

Em relação à educação superior, o PDE prevê ações relacionadas à formação de professores, à lei de inovação, ao acesso e à avaliação da educação superior. Concretamente, as principais políticas para a educação superior durante o segundo governo Lula estão orientadas à ampliação e democratização do acesso, continuando a tendência já iniciada no primeiro governo com a implantação do ProUni, e a ampliação de vagas públicas. No segundo governo, essa expansão é concretizada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI (com todas as suas ressalvas¹¹), pela criação dos Institutos de Tecnologia e pelo fomento à educação a distância. Destacam-se, ainda, gestões para a aprovação de lei sobre reserva de vagas, em instituições públicas. Ressalte-se, aqui, que a proposta de Reforma Universitária deixou de ser prioridade da agenda governamental.

¹⁰ Sobre o enfoque científico e o viés economicista de algumas políticas educacionais, ver Coraggio, 1997.

¹¹ Sobre as críticas ao Reuni, ver ANDES (2007)

Apesar de terem transcorrido apenas dois anos (2007-2008), o segundo governo apresenta algumas características que o diferenciam do primeiro quanto à política de avaliação/regulação, em uma progressiva mudança que contradiz a própria política aprovada pelo governo Lula: o SINAES. Iniciou-se, como visto acima, com uma medida implantada, ainda em 2006: a promulgação do Decreto Ponte. Esse foi um marco para as ações posteriores. Foram explicitadas as funções de avaliação e regulação, já presentes na lei do SINAES; foi acrescentada a função de *supervisão* do sistema. Explicitou-se que a supervisão “será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação no sistema federal com a legislação aplicável” (Art. 1º, § 2º). Essa função poderia responder a questionamentos da comunidade de que, em algumas IES, no interstício de um e outro procedimento regulatório, é descuidada a qualidade.

Uma seqüência de fatos encaminha para a nova configuração da avaliação/regulação. Logo no início de 2007, em fevereiro, foi reportada pelo site do Ministério uma visita do Ministro à Ordem dos Advogados do Brasil, em que anunciou novos critérios para abertura de cursos de direito e medicina. (Portal MEC 5-02-07). Em julho, a OAB contestou a aprovação de 20 cursos de direito pelo MEC, pelo fato de ela ter dado parecer favorável apenas a um. Na polêmica, o então Secretário de Educação Superior Ronaldo Mota chegou a dizer que "o MEC não abre mão de seu protagonismo nem tampouco de sua competência decisória nestes processos" (Portal G1, 2007). Durante esse ano, houve diversos contatos com a Ordem. O Ministério divulgou um estudo comparativo dos resultados do ENADE com os resultados do Exame da Ordem, disponibilizados pela OAB. Pela análise divulgada, dos cursos que obtiveram nota 1 ou 2 no ENADE só 10% dos seus alunos que fizeram o Exame da Ordem foram aprovados.

Esse fato implica várias questões: a) a legitimação do ENADE pelos resultados do Exame da OAB e vice-versa; b) a comparabilidade duvidosa entre as duas provas; c) a ingerência de um conselho profissional na função regulatória do poder público; e d) o início da tergiversação do SINAES e da utilização do ENADE como instrumento de avaliação de cursos.

O passo seguinte foi a utilização dos resultados do ENADE para selecionar Instituições que teriam cursos supervisionados: as que obtiveram conceito menor que 3 no ENADE. Esses cursos receberam visitas *in loco* de comissão de especialistas criadas para tal fim. 89 instituições tiveram que explicar os resultados dos cursos de direito no ENADE perante o Ministério. Dessas, 23 assinaram um protocolo de compromisso para

resolver problemas. Outras 60 passaram por visita de comissão de especialistas (Portal MEC, 26/09/07).

Novamente, como tinha acontecido com o “Provão”, o resultado do ENADE foi supervalorizado, sendo desconsiderada tanto a avaliação de curso quanto a avaliação institucional. Um exame com as próprias limitações que toda prova em larga escala tem, é erigido como medida de avaliação de cursos. Segundo o presidente da Comissão Especial, que propôs a criação do SINAES, José Dias Sobrinho (2008, p. 821):

O Inep destituiu a avaliação institucional e erigiu o ENADE – agora um exame estático e somativo, não mais dinâmico e formativo – como centro de sua avaliação, atribuindo-lhe um peso muito maior do que ele tinha antes. Isso não é uma simples mudança de metodologia. É sim, uma mudança radical do paradigma de avaliação: da produção de significados e reflexão sobre os valores do conhecimento e da formação, para o controle, a seleção, a classificação em escalas numéricas.

O passo seguinte no resgate da herança FHC – no sentido de transformar o ENADE no elemento fundamental da avaliação de cursos – foi a edição da Portaria Normativa 40, em dezembro de 2007, anunciado a futura criação do Conceito Preliminar de Cursos. Na Portaria estabeleceu-se que a renovação de reconhecimento de cursos iniciaria no INEP com a atribuição de um *conceito preliminar*, gerado a partir dos dados do Censo da Educação Superior, os resultados do ENADE e de cadastros do MEC. Caso esse conceito preliminar fosse satisfatório, poderia ser dispensada a realização da avaliação *in loco*. (art. 35º §1º).

Dessa forma, a visita de comissão de especialistas, que é um procedimento obrigatório, segundo a Lei do SINAES (“a avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais *obrigatoriamente* as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas de conhecimento” - Lei 10861/06, art. 4º § 1º, destaque nosso), é dispensada pela Portaria Normativa.

A Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) pediu à Justiça Federal liminar contra a supervisão do MEC. Com o pedido indeferido, os cursos de direito que tiveram conceito 1 e 2 passaram pelo processo de supervisão: receberam as visitas das comissões de especialistas e assinaram protocolo de compromisso para saneamento de deficiências e, ainda assim, não conseguiram satisfazer os requisitos do Ministério, tendo sofrido, em consequência, perda de vagas: 24.380 das 45.042 vagas oferecidas pelos cursos supervisionados (Portal MEC, 27/08/08).

Entre outras conseqüências, foram criados novos requisitos para abertura de cursos de direito e novo instrumento para tal fim¹², o que retirou a padronização dos Instrumentos de Avaliação Externa de Cursos para autorização de novos cursos, dando-se início a um processo de diversificação dos instrumentos¹³.

Os mesmos procedimentos de supervisão foram aplicados aos cursos de medicina e de pedagogia. Segundo o Ministro, seria “um novo modelo [...] baseado numa interlocução com entidades de classe e comunidade científica” (Portal MEC 11/02/08). Realizaram-se contatos com outros Conselhos como o de Engenharia e de Odontologia com os mesmos objetivos.

Continuando com a tendência quantitativista, o INEP criou, em agosto de 2008¹⁴, o Conceito Preliminar de Cursos (CPC). Segundo a nota técnica elaborada pelo INEP (2009a), o novo indicador sintetiza a avaliação do produto (ENADE) e de insumos que têm influência na qualidade do curso. Em uma primeira vista, busca-se superar a visão de que apenas uma prova consegue avaliar os cursos de graduação e que seria necessário conciliá-la com a avaliação dos insumos institucionais.

Na nota técnica apresenta-se a compreensão de que os insumos que teriam maior impacto sobre a qualidade dos cursos são aqueles que têm maior influência no resultado do ENADE. Relata-se que a partir dessa tese, teriam sido feitas várias análises chegando-se à conclusão de que os principais insumos são: equipamentos disponíveis para as aulas, organização dos planos de ensino, qualificação docente e dedicação ao curso. Definidos os insumos básicos, o INEP passou a analisar a influência de cada um nos resultados do ENADE. Segundo a Nota Técnica

[] a regressão linear cumpre dois objetivos: além de indicar os insumos escolares com impacto sobre o IDD também nos fornece uma medida deste impacto, isto é, uma medida do peso de cada um destes atributos sobre a qualidade oferecida pelos cursos de graduação aos seus estudantes (INEP, 2009a, p. 4)

Estranhamente, o critério para escolha dos insumos mais importantes é a sua influência no desempenho na prova. Se o ENADE define os insumos a serem utilizados, por que não se utiliza apenas o resultado da prova? Seria constrangimento de assumir

¹² Portaria MEC 927/2007

¹³ Foram criados vários novos instrumentos para autorização ou renovação de reconhecimento, dentre eles, para cursos tecnológicos, licenciaturas, educação a distância, etc. Ver os instrumentos de avaliação em <http://www.inep.gov.br/superior/condicoesdeensino/manuais.htm>.

¹⁴ Portaria Normativa 4/2008.

que o antigo Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, estava certo ao defender o “Provão”/ENADE como o instrumento por excelência para a regulação da educação superior?

Para avaliação dos insumos foi prevista a utilização de duas fontes: o cadastro docente ano-base 2007 e o questionário preenchido pelos alunos na realização da prova. Essas fontes carregam algumas limitações: devido à grande rotatividade docente, principalmente nas Instituições privadas, o cadastro docente ano-base 2007 não reflete nem a realidade dos anos anteriores e nem dos posteriores. A segunda grande limitação é que a avaliação dos equipamentos e da organização dos planos de ensino é realizada pelos alunos. Ouvir a percepção do aluno é lúcido e desejável, contudo tomá-la como referência para a regulação do sistema parece absurdo. Sem maiores discussões, nessa Nota Técnica, assume-se que a avaliação discente é suficiente, contrariando a prática do Ministério de conduzir a avaliação dos insumos por especialistas das áreas ou de avaliação. Nos termos da Nota:

Essas informações do aluno em relação aos aspectos pedagógicos e físicos oferecidos pelo curso se apresentam como boas fontes de informação acerca da qualidade e do efeito do curso sobre o aprendizado e a formação dos estudantes. (INEP, 2009a, p. 2)

Em resumo, têm qualidade os cursos que: a) têm bom desempenho em uma prova limitada; b) recebem uma avaliação positiva do alunado nos insumos mais influentes no resultado da Prova; e c) apresentam um corpo docente de acordo com as normas, segundo o declarado no cadastro, em 2007.

A criação dos conceitos tem conseqüências tanto na implantação do SINAES, bem como na questão da regulação. Os cursos que obtiverem conceito preliminar igual ou superior a 3 “não precisam cumprir com a avaliação *in loco*”¹⁵. Segundo informação do Portal MEC (1-08-2008), com a utilização do CPC, de 3000 visitas previstas por ano apenas seriam realizadas 1800. Com a medida, o Ministério parece visar diminuir o número de cursos a receberem avaliação externa *in loco* e, assim, aligeirar o processo de reconhecimento de cursos, perdendo espaço a avaliação formativa e o rigor regulatório.

¹⁵ Os processos de renovação de reconhecimento dos cursos que obtiverem Conceito 5 seriam renovados por Portaria. Os que obtiverem 4 ou 3 podem pedir avaliação *in loco* para mudar seu conceito. (Portaria Normativa nº 4/2008; Art. 2º, § 3º e §4º).

Um mês depois, em setembro de 2008¹⁶, foi criado o Índice Geral de Cursos (IGC). Para compor esse índice são considerados as médias ponderadas dos CPCs e as médias ponderadas das notas emitidas pela CAPES ao avaliar os Programas de Pós-Graduação das IES. Usar a média dos resultados das avaliações dos cursos comporta sérias dúvidas quanto a sua consistência técnica: comparabilidade das provas, avaliação de insumos tendo como base a opinião do corpo discente e o fato de que cada CPC permite comparações entre os CPCs do mesmo curso e do mesmo ano de aplicação do ENADE e não entre diferentes cursos de uma mesma instituição. Além do mais, aponta para uma concepção equivocada de que uma Instituição de Educação Superior resume-se à soma dos seus cursos.

O Índice foi conhecido na ocasião da divulgação dos resultados do ENADE, que foram apresentados em forma de ranque de Instituições. Destaca-se aqui que foi a primeira vez que o Ministério da Educação “ranqueia” as Instituições tendo por base os seus processos de avaliação. No governo anterior, quem elaborava o ranque era a imprensa.

Após a volta à utilização de ranqueamentos e comparações entre instituições baseados fundamentalmente no resultado da prova, é anunciado no site do Inep que o ENADE iria sofrer mais uma transformação: deixaria de ser amostral para ser universal como ocorria com o “Provão” (Portal INEP, 2008). Com essa mudança, atende-se à exigência da USP para participar do ENADE¹⁷. Devido à relevância social/acadêmica desta Universidade, sua participação daria maior legitimidade ao exame.

Considerações finais.

A avaliação da educação superior, no país, tem uma história que apresenta idas, voltas e transformações. No primeiro Governo Lula, de forma conturbada, criou-se um sistema que vinculava a regulação da educação superior a um sistema de avaliação, o SINAES. No segundo Governo, adotando-se a visão economicista de criar índices, foi reeditada a prática do ranqueamento, desenvolvida pela imprensa durante os governos FHC, estimulando o uso mercantil dos resultados e promovendo a concorrência entre instituições. O ministro Fernando Haddad vai além das práticas desenvolvidas pelo

¹⁶ Portaria Normativa 12/2008

¹⁷ A USP por pertencer ao sistema estadual paulista não é obrigada a realizar o Exame. Sobre a participação da USP, ver entrevista da sua Reitora Suely Vilela ao jornal Estado de São Paulo (2009).

MEC no governo FHC. É o próprio Ministério quem cria e divulga o ranqueamento sem precisar que a imprensa o faça. Assume-se, assim, como herança, a concepção de que o papel do Estado é o de induzir e garantir a concorrência entre as Instituições.

Diante da herança regulatória do governo FHC, que se faz presente como um eterno retorno, o SINAES perde sua face avaliadora. A auto-avaliação, instrumento da avaliação institucional conduzido pelas Comissões Próprias de Avaliação das IES, instituídas pelo SINAES, perde peso nesta nova configuração. A avaliação formativa é “des-induzida”, ao privilegiar os resultados do ENADE sobre os outros. Tantas são as semelhanças entre as duas práticas que Denise Leite (2008) ironiza: atualmente se tem o *ENADÃO*, uma mistura do ENADE com o “Provão”. Quanto à avaliação de cursos, as visitas *in loco*, a *peer review*, metodologia internacionalmente aceita nos sistemas de avaliação e acreditação, perde ao ser reduzida pelas novas práticas regulatórias.

No governo FHC, a avaliação/regulação era funcional à política para a educação superior que era a expansão do sistema pela via privada, em detrimento do setor público. No governo Lula, a ampliação do acesso é um objetivo de política, mas não apenas pela via privada, mas também pelo setor público com a criação de novas IES federais. Um novo objetivo é acrescentado que é a inclusão, com critérios sociais (desigualdades de raça/etnia, cor, escola pública ou privada do ensino médio e renda familiar), chamado de *democratização do acesso* que é fomentado pela adoção de cotas e pelo PROUNI. Mas, esse objetivo de inclusão social não muda substancialmente a lógica privatizante.

A dificuldade de administrar a regulação dentro dos princípios do SINAES tendo como base processos de avaliação e o represamento dos processos e criando a dificuldade da emissão de diplomas, podem explicar, mas não justificar, a criação dos novos índices. A falta de capacidade para, efetivamente, implantar o ciclo do SINAES aponta para a revisão do processo de regulação e o regate da discussão sobre a reforma da educação superior. Com a opção de criar o Índice Geral de Cursos (somatória da avaliação de cursos), o Ministério da Educação mostra-se um bom herdeiro e, finalmente, implanta o *projeto “Provão”*: regular todo o sistema a partir de resultados simplificados tendo por base uma prova de larga escala.

Referências Bibliográficas

ANDES. **Dossiê Reuni** Disponível em: http://www.andes.org.br/dossie_reuni.htm, (publicado em agosto/2007)

BRASIL, Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **O Conselho de Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. MEC. **IDES**: índice de desenvolvimento do ensino superior; a nova geração da avaliação do ensino superior brasileiro. Brasília: MEC, 2003. (mimeo).

____ Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA). **Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior**. Brasília: MEC/INEP/SESU, 2004a

____ CONAES. **Avaliação externa de instituições de educação superior**: diretrizes e instrumento. Brasília, CONAES/INEP, 2005. (versão preliminar).

____ CONAES **Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior**. Brasília, MEC/CONAES/SESU/INEP, 2004b.

CARVALHO, J. C. O ProUni como política de inclusão: estudo de campo sobre as dimensões institucionais e intersubjetivas da inclusão universitária, junto a 400 bolsistas no biênio 2005-2006. **30ª Reunião Anual da ANPED**, 2007.

CATANI, A. M; HEY, A.P & GILIOLI, R.S.P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p.125-140, jul/dez. 2006.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Uma escola do tamanho do Brasil**: caderno temático do programa de governo. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002.

CORAGGIO, J.L. Las propuestas del Banco Mundial para la educación: sentido oculto o problemas de concepción. In CORAGGIO, J.L e TORRES, R.M. **La educación según el Banco Mundial**. Un análisis de sus propuestas y métodos. Buenos Aires: Centro de Estudios Multidisciplinares/ Miño y Dávila Ed. s.d. p.11-68.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v.13, n.3, p. 817-825, nov. 2008.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília, INEP, 2007. 26 p. Disponível em http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/{9C976990-7D8D-4610-AA7C-FF0B82DBAE97}_Texto_para_discussão26.pdf, acesso em 21/01/2009

INEP. Cálculo do Conceito Preliminar de Cursos de Graduação: Nota Técnica. Disponível em http://www.inep.gov.br/download/enade/2007/Procedimentos_Metodologicos_Calculo.pdf, acesso em 4/2/2009a

Censo da Educação Superior. Disponível em <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/>, acesso em 21/01/2009b

Nota Técnica: resultado do Indicador de Diferença entre o Desempenho Observado E Esperado – IDD. Disponível em http://enade2005.inep.gov.br/doc/nota_tecnica_IDD.pdf, acesso em 23/1/2009c

LEITE, D. Ameaças pós-rankings: sobrevivência das CPA'S e da Auto-avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v.13, n.3, p.833-840, nov. 2008.

MAUÉS, O. A política de avaliação da educação superior e os desafios da implementação do SINAES. **30ª Reunião Anual da ANPED**. 2007.

MENEGHEL, S M; BERTOLIN, J C G. Reflexão sobre objetivos e procedimentos adotados pelas Comissões de Avaliação das Condições de Ensino/ACE do INEP. **Educação Temática Digital**, Campinas,, v. 5, n. 11, p. 115-145, 2003. Disponível em <http://www.bibli.fae.unicamp.br/etd/doss01v5n1.pdf>

PIRES, J C L; GOLDSTEIN, A. Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios. **Revista BNDES**. nº 16 – dez, 2001, p. 3-42.

PORTAL G1, **MEC mantém cursos de direito reprovados pela OAB** <http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL64616-5604,00.html>, publicado em 05/07/2007.

PORTAL INEP. **Enade será universal a partir de 2009.** http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/enade/news08_20.htm, publicado em 20/11/2008

PORTAL MEC. **Portaria altera regras para cursos de direito e medicina.** http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=7655, publicado em 5/02/2007

Cursos de direito com baixo desempenho passarão por supervisão. http://www.portalmec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=9118, publicado em 26/09/2007

Especialistas opinarão sobre cursos. http://200.130.3.30/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=9855, publicado em 11/02/2008

Novo indicador para a educação superior. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10974, publicado em 01/08/2008

Com menos vagas, cursos de direito sob supervisão pretendem melhorar o ensino. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=11117

publicado em 27/08/2008)

O ESTADO DE S. PAULO. **No aniversário, Usp se volta para o ensino básico.** (Entrevista com Suely Vilela, reitora) [Http://www.estadao.com.br/vidae/not_vid311954,0.htm](http://www.estadao.com.br/vidae/not_vid311954,0.htm), publicado em. 23/01/2009

RIBEIRO, A. F. **A confusão do reconhecimento, da renovação de reconhecimento, do reconhecimento provisório.** 4/6/2008. Disponível em <http://www.diplomas.ufscar.br/CONSAE/rec-curso.doc>, acesso em 11/02/2009

SALES, S. Acordos e tensões: o debate sobre políticas de ação afirmativa na universidade brasileira. **30ª Reunião Anual da ANPED**, 2007.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 1231-1255, Out. 2007.

SGUISSARDI, V.. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 1021-1056, out. 2006.

SILVA JR. J.R. **Pragmatismo e populismo na educação superior.** Nos governos FHC e Lula. São Paulo: Xamã, 2005.

VERHINE, R. E, DANTAS, L. M. V. e SOARES, J. F. 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: Fundação Cesgranrio, vol.14, n.52, p.291-310, set 2006

Legislação Federal

Constituição da República Federativa do Brasil

Decreto 5773, 9/5/2006. 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.

Lei 10.861, 14/4/2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dá outras providências

Lei 9.394, 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional

Medida Provisória 147, 15/12/2003. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior

Portaria 927, 25/9/2007. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para autorização de cursos de graduação em Direito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES

Portaria 1037, 9/4/2002. Dispõe sobre o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação do sistema federal de ensino, para alunos concluintes, em cursos específicos, e em caráter excepcional para efeito de expedição e registro de diplomas

Portaria Normativa 40, 12/12/2007. 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

Portaria Normativa 4 MEC, 5/8/2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa 1 de 2007

Portaria Normativa 12 MEC, 5/9/2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição (sic) de Educação Superior (ICG)