

POLÍTICAS DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL PÓS-LDB/96 – DESAFIOS PARA A AVALIAÇÃO*

MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS TAVARES,
da Universidade Federal de Alagoas e da UNIRIO

STELA MARIA MENEGHEL,
da FURB e da Univ. da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

FABIANE ROBL,
da Universidade de São Paulo

GLADYS BEATRIZ BARREYRO,
da Universidade de São Paulo

JOSÉ CARLOS ROTHEN,
da Universidade de São Carlos

JOSÉ VIEIRA DE SOUSA,
da Universidade de Brasília

RESUMO: o presente trabalho contém parte dos resultados da pesquisa interinstitucional intitulada Políticas de Avaliação e Expansão da Educação Superior no Brasil pós-LDB/1996 que vem sendo desenvolvida por pesquisadores vinculados ao Grupo de Trabalho de Políticas de Educação Superior da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação GT 11 da ANPEd. A pesquisa faz parte do Projeto Integrado UNIVERSITAS/Br que objetiva investigar de maneira mais abrangente o fenômeno da expansão e avaliação da Educação Superior no Brasil pós 1996. A análise desenvolvida caracteriza o cenário global e local onde foram elaboradas as políticas de expansão da Educação Superior e as concepções de avaliação, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995-2002 – e de Luiz Inácio Lula da Silva – 2003-2010. Conclui que o grande desafio que se coloca na atualidade é como assegurar um processo de avaliação permanente que garanta a associação do aumento de vagas no ensino superior à exigência de qualidade do ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Superior. Expansão e Avaliação. FHC e LULA. Políticas Públicas.

* Artigo recebido em 25/05/2010 e aprovado em 09/08/2010.

INTRODUÇÃO

As mudanças na estrutura social, nos aspectos geopolíticos e econômicos, na organização do trabalho e na estruturação dos Estados nacionais a partir de meados da década de 1970 trouxeram a Educação Superior para o centro dos debates e da formulação de políticas para o desenvolvimento econômico e social. Ela passou a ser questionada em sua contribuição para o desenvolvimento social, para o mundo do trabalho e para o mercado, assim como em seu modelo de financiamento e produção de conhecimento, em meio a um contexto em que ganhava força o neoliberalismo e o Estado Mínimo.

Mas, além disso, estava em xeque a qualidade dessas instituições, em particular no que referia à oferta do ensino de graduação, pois a expansão de matrículas ocorrida a partir da década de 1960 permitira a disseminação de escolas com precárias condições de infraestrutura e recursos humanos. Assim, tornava-se visível a necessidade de serem desenvolvidos programas e sistemas avaliativos capazes de mensurar a produção e a eficácia das instituições de ensino superior (IES), legitimando os recursos (públicos ou privados) a elas concedidos e, ainda, redirecionando investimentos.

Em função desse cenário, a partir da década de 1980, diversos países – como os Estados Unidos e a Inglaterra – começaram a elaborar mecanismos de avaliação das IES, em busca dos seus resultados, centrados, respectivamente, no sistema de *accountability* e na acreditação para-estatal. No entanto, além desses, que já desfrutavam de tradição no campo da avaliação, em outra perspectiva, países como França e Holanda formulavam propostas diferenciadas da visão neoliberal (LEITE, 2005). A implantação de processos avaliativos nesses dois países cunhava novas relações entre universidade, Estado e sociedade ao tomar a avaliação para além de um mero conjunto de regras de supervisão do que se consideravam *condições mínimas* para o funcionamento das IES, a fim de identificar, na análise das atividades acadêmicas, elementos para a superação das suas deficiências. Desse modo, buscava conferir ao processo avaliativo caráter formativo e pedagógico, com vistas à construção da qualidade.

Em meio a esse contexto, na década de 1990, diversos países latino-americanos começaram a organizar estruturas e mecanismos de avaliação da Educação Superior. Naquele momento, já havia clara distinção entre dois enfoques, paradigmas ou concepções de avaliação¹.

1) O primeiro, de abordagem predominantemente quantitativa, ocupa-se de mensurar desempenhos e resultados, a fim de criar hierarquias de *excelência* e supervisão dos modos de funcionamento institucional. Aponta

para a punição e o controle de desempenho e tem na regulação sua finalidade precípua, centrando-se em instrumentos estandardizados;

2) o segundo, de abordagem predominantemente qualitativa, orienta-se na direção da qualificação das instituições e do sistema por meio de mecanismos e processos que promovam a compreensão e o desenvolvimento institucional. Ocupa-se, portanto, de compreender e atribuir significados às atividades e processos acadêmicos, identificando formas de superar fragilidades e confirmar fortalezas.

Cabe notar que diversos países adotam essa última concepção, tendo a regulação como um momento que sucede a avaliação formativa, buscando expandir a função do controle para outra, essencialmente educativa, pedagógica, pró-ativa e construtiva, voltada para o efeito e o sentido social das atividades acadêmicas e institucionais.

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

No Brasil, apesar de um histórico de debates existentes desde a década de 1970, apenas na década de 1990, principalmente em virtude do crescimento da oferta de cursos e das matrículas, o tema da avaliação da Educação Superior adquiriu destaque. Em um cenário de neoliberalismo, despontou como recurso tanto para tentar assegurar a qualidade do ensino quanto para regular a explosão da expansão promovida pela via privada, em especial pelo incremento de instituições não-universitárias (Faculdades Isoladas, Integradas e Centros Universitários) no interior do país.

Assim, desde antes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1961), o Estado brasileiro já observava o desempenho da Educação Superior por um mecanismo de inspeção e fiscalização dos programas de cursos e das instalações físicas. Esta *função fiscal* do Estado na educação permaneceu na vigência da ditadura militar, mas, com a Nova República, houve o início de uma série de debates sobre concepções, propostas metodológicas e usos da avaliação da Educação Superior, que levaram a Constituição Federal de 1988, no art. 209, que trata das condições de funcionamento dos cursos, a incorporar a necessidade de autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público. Dessa forma, o Estado mantinha-se na dianteira do debate ou apoderando-se de seus resultados.

Mas, quando o governo Fernando Collor abriu as portas do setor educacional para o comercial e mercantil, tornou-se clara a dupla importância

do tema da avaliação para a política de Educação Superior do país, em função do seu papel de promoção da qualidade para além da regulação. No entanto, esta última ênfase prevaleceu e adquiriu maior destaque, tendo sido posteriormente ratificada por diversos dispositivos legais, como a LDB nº 9.394/96² e a Lei nº 10.172/01, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE).³

É importante ter claro, como destaca Bertolin (2007), que diversos fatores e atores concorriam para que, naquele momento, fossem formuladas políticas de avaliação da Educação Superior no Brasil, sob o argumento da defesa de sua *qualidade* – tais como organismos externos e empresas que passaram a investir no campo da educação (o setor privado mercantil), além do próprio Estado.

existem diversos, diferentes e legítimos entendimentos para o termo [...] e sempre pode[m] variar no tempo e no espaço. É perfeitamente possível que a qualidade em Educação Superior tenha um significado para um grupo e, ao mesmo tempo, tenha outros, bem distintos, para outros grupos. O fato é que o entendimento de qualidade é inexoravelmente subjetivo, porque depende fundamentalmente das concepções de mundo e de Educação Superior de quem o emite. (BERTOLIN, 2007, p. 155-6)

Em função desse contexto, a instauração de procedimentos legais para a avaliação da Educação Superior, a partir da década de 1990, passou a comportar debates em torno de distintas posições, que, ao mesmo tempo em que traduziam o horizonte político, teórico-metodológico e operacional em que eram concebidas e conceituadas, assumiam importante papel na relação das IES com o Estado, em face de sua abrangência e suas implicações para o cotidiano institucional.

CONCEPÇÕES E FUNÇÕES DA AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

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

a) a de cunho classificatório, regulatório – a proposta do Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), de 1986; a lei nº 9.131/95, que instituiu o Exame Nacional de Cursos (ENC), de 1996 e a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação⁴, 1997;

b) a de cunho formativo, emancipatório – os debates instaurados com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), de 1983; o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)⁵, de 1993, como iniciativa das universidades públicas; o Sistema Nacional de

Avaliação da Educação Superior (SINAES), de 2004, constituído por três diferentes avaliações: estudantes, cursos e instituições, esta última combinando avaliação externa e interna.

No embate entre as duas concepções, uma das questões centrais se refere à função desempenhada pela avaliação, destacando-se quatro conceitos básicos: regulação, controle, formação e autoconhecimento. Os dois primeiros termos são normalmente identificados com a visão de controle e os dois últimos com a de emancipação. Essa identificação não é de todo equivocada, pois coincide com a priorização de cada uma das concepções. Contudo, tanto a concepção de controle comporta aspectos formativos, como a visão emancipatória comporta ações relacionadas ao controle.

O conceito de regulação origina-se no discurso jurídico e está relacionado à adequação das ações em relação às normas. A avaliação como regulação consiste, ao mesmo tempo, em normatizar a dinâmica educacional e fornecer informações para julgar os cursos e instituições que se mantêm no sistema.

Já o conceito de controle, no campo da gestão, segundo, Robbins e Coulter (1998), significa “processo de monitorar as atividades de forma a assegurar que elas estejam sendo realizadas conforme o planejamento e corrigir quaisquer desvios significativos.” (ROBBINS; COULTER *apud* ROTHEN; SCHULTZ, 2007) Os mecanismos de controle podem ser sutis ou explícitos, internos ou externos (via mercado, por exemplo), e têm a eficiência, a relação custo-benefício, a eficácia, bem como metas e resultados quantitativos como parâmetro.

Nesse contexto, formação possui um significado bastante amplo, podendo ser o desenvolvimento de potencialidades ou ainda a adaptação a um modelo predefinido, dependendo da visão de educação adotada. Tomando a tríade saber, fazer e ser, a formação relaciona-se à transmissão e criação do conhecimento; ao desenvolvimento das capacidades técnicas que permitem alterar a natureza e, finalmente, à humanização, no sentido da potencialização da dimensão ética. (ROTHEN; SCHULTZ, 2007)

No embate entre avaliação como emancipação e avaliação como controle, um aspecto fundamental é quem define *qualidade*. Na perspectiva do controle, vinculada ao atual contexto econômico, tal definição envolve um complexo e nem sempre visível jogo de forças, “pois todos têm interesse na qualidade da universidade, entre outras razões porque a ciência-tecnologia tornou-se mercadoria-chave, ao lado do trabalho, da acumulação de capital.” (SGUISSARDI, 2006, p. 4) Nessa linha, o problema está em identificar os múltiplos significados por trás do termo *qualidade*, seja em sua perspectiva educacional, ou no seu viés econômico e político.

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

Vale ressaltar a existência de um modelo de avaliação para a pós-graduação, construído de forma sistemática pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (CAPES), a partir de meados da década de 1970. Mas, no caso da pós-graduação, de forma distinta do da graduação, o vínculo com a regulação existe desde sua gênese⁶, embora apenas posteriormente tenha sido explicitado e definido, e os resultados da avaliação condicionam, automaticamente, a concessão de recursos financeiros.

EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (FHC) E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (LULA): DESAFIOS PARA A AVALIAÇÃO

A partir da segunda metade dos anos 1990, o país assistiu a novo e expressivo surto de expansão da Educação Superior (o primeiro ocorreu na década de 1970), notadamente pela via privada. Da Tabela 1, a seguir, constam dados que permitem analisar o número de instituições e matrículas em Educação Superior no Brasil, segundo a dependência administrativa, no período 1996-2008. Os números permitem observar como a partir de meados de 1990 tem início uma explosão de IES e, por extensão, de vagas e matrículas. Houve aumento de 144,2% no total de estabelecimentos que ofertam Educação Superior no país (INEP, 2009), sendo que as IES públicas aumentaram 11,8% (de 211 para 236), enquanto as vinculadas ao setor privado aumentaram 183,5% (quinze vezes e meia mais que o percentual do setor público).

Tabela 1: Instituições e Matrículas em Educação Superior, segundo dependência administrativa – anos selecionados

	IES				Matrículas			
	Públicas		Privadas	Total	Públicas		Privadas	Total
	Federal	Outros			Federal	Outros		
1996	57	154	711	922	388.987	346.440	1.133.102	1.868.529
2000	61	115	1.004	1.180	482.750	404.276	1.807.219	2.694.245
2003	83	124	1.652	1.859	567.101	569.269	2.750.652	3.887.022
2008	93	143	2.016	2.252	643.101	630.864	3.806.091	5.080.056

Fonte: MEC/INEP/DEED

Elaboração própria com base nos dados dos censos da Educação Superior (1996 a 2008).

Para tanto concorreram, nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995-1998 e 1999-2002, os centros universitários, criados pelo Decreto 2.207/1997, que assumiram características antes reservadas às universidades, expandindo-se no interior do setor privado.

Quase autônomos ou detentores de quase toda a autonomia universitária, os centros universitários ocupam o lugar, no discurso reformista oficial, da *universidade de ensino*, definida esta por oposição à *universidade de pesquisa*, a que seria plenamente constituída. (CUNHA, 2004, p. 54)

Ainda no período 1996-2008, houve significativo aumento do número de faculdades (incluindo faculdades integradas), mas, em maior proporção, esse aumento se deu no segundo mandato de FHC. As universidades cresceram 34,5%, o que se explica, principalmente, pela criação de instituições públicas no governo Lula.

Em relação às matrículas nos cursos de graduação presenciais, ocorreu, no período 1996-2008, aumento de 171,8% – de 1.868.529 para 5.080.056 matrículas. No que tange especificamente à esfera pública, esse percentual foi de 73,2% (735.427 matrículas em 1996 e 1.237.965, em 2008) e, mantendo a tendência histórica da Educação Superior brasileira, o aumento de matrículas no setor privado foi muito mais acentuado – 235,9%. Cabe observar que, ao longo de todo o período, manteve-se o crescimento do setor privado, ainda que com forte diminuição nos anos recentes.

Nos governos de FHC, houve redução de investimentos na Educação Superior pública gratuita e consequente transferência da responsabilidade sobre esta para o setor privado ou para a sociedade. Esse quadro se configurou no contexto da Reforma do Estado⁷ brasileiro, na segunda metade da década de 1990, à medida que este nível de educação passou a ser considerado de natureza pública, porém não necessariamente estatal. Nessa lógica, o Estado partia do princípio de que a Educação Superior podia ser oferecida por quem quisesse e pudesse, desde que habilitado às regras definidas pelo poder público.

Essa nova configuração estatal implicou a elaboração e implementação de políticas públicas de grande impacto para os sistemas de ensino, em seus mais variados graus – aqui destacadas as relacionadas à avaliação da Educação Superior. Foi, portanto, nesse cenário de expansão da Educação Superior no Governo FHC que o Estado Avaliador, tal como conceituado por Neave (2001), revelou sua face no Brasil. Essa expressão traduz, para Afonso (2005), a definição de um Estado que passou a adotar um perfil competitivo, em função da lógica de mercado, por meio da importação de modelos

de domínio da gestão privada com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos.

Em 1995, o governo editou a Medida Provisória 938/1995, transformada na Lei nº 9131, de 24 de novembro de 1995, que ilustra essa lógica. Editada antes da sanção da LDB/1996 e tendo sido objeto de diversas reedições, a medida criou o Exame Nacional de Cursos (ENC), popularmente conhecido como *Provão*, prevendo a realização de exames obrigatórios para formandos, onde constavam conteúdos mínimos e específicos para cada curso, visando mensurar os resultados do processo de ensino e aprendizagem.

De caráter anual, no início, o *Provão* foi aplicado a alguns poucos cursos, mas, gradativamente, deveria incorporar todas as carreiras do país⁸. Essa forma de divulgação, ainda que gerasse diversos equívocos⁹, permitia a comparação do resultado entre diferentes instituições e o estabelecimento de *rankings*, em um estímulo para a concorrência entre instituições e cursos. Assim, contando fortemente com a imprensa na divulgação dos resultados, o Ministério da Educação construiu junto à população a idéia de que os exames eram um mecanismo de controle de qualidade – ainda que, após a divulgação, não houvesse consequência para os cursos com maus resultados.

Mas, a partir da LDB/1996, a avaliação ganhou maior importância como política pública, tendo sido colocada como atribuição e responsabilidade do Estado para com a qualidade da educação (Art. 9). Nesse contexto, a avaliação de cursos realizada pela Secretaria de Educação Superior (SESu) como parte do processo inicial de regulação – chamava-se Avaliação das Condições de Oferta (ACO) – foi redimensionada. Passou a ser realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e adquiriu importância também em processos de renovação da autorização de funcionamento de cursos, tendo sido chamada de Avaliação das Condições de Ensino (ACE). Nessa perspectiva, foi estendida a todos os cursos de graduação do país.

O meio acadêmico formulou muitas críticas à política educacional do governo FHC para a Educação Superior. Silva Júnior e Sguissardi (2000), por exemplo, indicam que as políticas públicas para o setor orientaram-se pelo paradigma da oferta do Estado, influenciado por orientações advindas de organismos internacionais, não pelo paradigma de demanda da sociedade.

Mas a questão que se colocou mais fortemente em termos da expansão diz respeito à qualidade: “Não estaria o processo de aceleração da oferta de vagas e das matrículas no ensino superior produzindo uma armadilha social, uma vez que teríamos um sistema diversificado, e ao mesmo tempo, diferenciado em termos de qualidade?” (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2004, p. 96-7)

Nessa linha, a avaliação absorveu claramente uma perspectiva de regulação e controle, inclusive social, ainda que efetivada pelo Estado. Conforme Cunha, (2004, p. 49) “contrariando a proposta de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso, o foco da avaliação do ensino superior deslocou-se da dimensão institucional para a dimensão individual”, instalando-se uma regulação de mercado em que os cursos das instituições concorriam um com outro pelas matrículas, a partir do resultado de uma prova em larga escala com o qual a imprensa elaborava *rankings* de ampla divulgação.

Em outras palavras, assumiu como referência a crítica neoliberal ao controle burocrático do Estado sobre a Educação Superior, compreendendo ser necessário flexibilizar o sistema e criar mecanismos que permitissem ao mercado consumidor regular a educação (BARREYRO; ROTHEN, 2007).

No primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006), houve desaceleração no ritmo da expansão da Educação Superior, a despeito da meta do Plano Nacional de Educação (PNE) de matricular 30% dos estudantes de 18 a 24 anos até 2010 e da definição de políticas relacionadas ao acesso a esse nível de educação – como, por exemplo, o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Assim, em 2004, a taxa de escolarização bruta no país era de 18,6%, e a líquida (jovens de 18 a 24 anos) de 10,5% (IBGE, 2005). De acordo com a mesma fonte, em 2008 apenas 13,9% dos jovens nessa mesma faixa etária frequentavam a Educação Superior.

O Governo Lula já havia revelado, em 2003, sua intenção de revigorar a idéia da Educação Superior como benefício público, perspectiva que se faz notar na ampliação dos investimentos a serem feitos nesse nível de ensino e, também, por meio da política de avaliação, expressa na Lei 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES).

O SINAES constitui-se como um sistema misto, pois a Lei que o criou apresenta tanto características da avaliação emancipatória quanto da regulatória. No entanto, há preocupação em diferenciar os processos de avaliação e regulação¹⁰, de forma que introduziu vários instrumentos objetivando assegurar o caráter sistêmico da avaliação, a integração dos espaços, momentos e distintas etapas do processo, além da informação em torno de uma concepção global única da instituição avaliada. Em função do exposto, caracteriza-se por tomar a avaliação instrumento de política educacional voltado à defesa da qualidade, da participação e da ética na Educação Superior.

Os principais instrumentos que compõem o SINAES, atentos às distintas dimensões complementares da avaliação da Educação Superior, são: (i) Avaliação Institucional, que compreende dois momentos distintos: auto-avaliação orientada e avaliação externa; (ii) Avaliação de Cursos de

Graduação (ACG), que tem por objetivo “identificar as condições de ensino oferecido aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, as instalações físicas e a organização didático-pedagógica” (Artigo 4º, Lei nº 10.861/04); (iii) Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE. Este último se trata de uma prova em larga escala com o objetivo de verificar os conhecimentos dos estudantes acerca de conteúdos programáticos, competências e habilidades (BRASIL, 2004). É aplicada a alunos do primeiro ano e a concluintes, atendendo a todos os cursos do país, pois, a cada triênio, uma área específica realiza a prova.

No que tange à avaliação de instituições, vale ressaltar o processo de autoavaliação em que, segundo uma visão emancipatória, as IES deveriam promover, com o apoio da comunidade acadêmica e da externa, de forma democrática e participativa, uma auto-avaliação que permitisse tomar consciência de suas potencialidades e limitações (DIAS SOBRINHO, 2001).

Dessa forma, o SINAES buscava utilizar instrumentos e recursos para além do controle e da verificação, contrapondo-se ao processo anterior, realizado apenas verticalmente do MEC para as IES e cursos e com fins classificatórios. Assim, pela primeira vez no país buscou-se uma política nacional de avaliação, com a participação dos sistemas estaduais, fundada em perspectiva compreensiva e pedagógica que, partindo das IES, a elas retornava, passando pela ação mediadora do poder público (MENEGHEL; ROBL; SILVA, 2006).

Em 2008, porém, houve mudanças significativas no SINAES, especialmente no papel do ENADE. A partir de seus resultados e de outras variáveis, foram criados indicadores sintéticos: o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC). Ambos geram um *ranking* com consequências para o processo de regulação de cursos e instituições e, dessa forma, tal como ocorreu com o ENC, seus resultados passaram a desempenhar papel preponderante na regulação da Educação Superior brasileira (BARREYRO, 2008). Dessa forma, foi diminuída a importância dos processos de ACG, uma vez que os resultados do ENADE – realizado apenas com estudantes – tornaram-se mais valorizados que todo o processo de elaboração de relatórios suscitado pela ACG, que exige análise e reflexão de coordenadores do curso e da IES quanto à contratação do corpo docente, das condições de infra-estrutura e biblioteca e da estrutura curricular adotada.

De certa forma, tais mudanças refletiam o processo de construção da lei, “marcado pelos conflitos internos ao governo em relação ao papel que a avaliação deveria atender prioritariamente: a formação ou a regulação. [...] Na redação final da citada lei, vigorou a visão que prioriza a finalidade de regulação.” (ROTHEN, 2006, p. 108)

Até o momento, a implantação do SINAES está incompleta, pois, do tripé que a estrutura – instituição, cursos e alunos – apenas o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e a Auto-avaliação Institucional cumpriram seus objetivos no ciclo avaliativo; as avaliações externas, tanto das instituições quanto dos cursos, caminham a passos lentos¹¹. Os resultados vindos a público, portanto, tendo por base principalmente os conceitos obtidos nos exames anuais de estudantes, acentuam as orientações das políticas com ênfase na supervisão e na regulação em detrimento de processos de avaliação que partem dos cursos e das instituições.

As mudanças e objetivos da política de avaliação elaborada no Governo Lula ainda são, portanto, difíceis de mensurar. Mais clara tem sido a política de expansão, em especial a partir do segundo mandato, marcada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)¹². Sobre esta, podemos considerar ao menos dois aspectos bastante significativos:

(i) interiorização – o setor público criou Instituições de Educação Superior (IES), ou núcleos de IES, em cidades-polo, a fim de diminuir o desequilíbrio regional da oferta de vagas, norteados por uma concepção de Educação Superior não restrita a Universidades, privilegiando instituições de perfil tecnológico e de cursos a distância.

Dessa forma, vem sendo ampliada a diversificação institucional, como revela o Gráfico 1 (dados de 2008), relativo à distribuição de IES – Universidades, Centros Universitários, Faculdades, Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) e Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFETS) – por organização acadêmica, nas várias regiões brasileiras.

O gráfico revela a concentração de instituições de Educação Superior, consideradas em seu conjunto, na região Sudeste e um número decrescente de faculdades nas regiões Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte.

(ii) política de inclusão – programas de acesso, como o PROUNI¹³ – tem permitido a entrada de camadas econômicas da população até então excluídas da ES.

É importante observar que o aumento expressivo dessa população, notadamente no setor privado, apresenta diversos desafios para a pedagogia universitária. Dentre estes, cabe considerar que a presença “[...] de milhares de estudantes matriculados nas instituições de ensino superior de mais baixa qualidade pode representar um poderoso inibidor para que a avaliação desenvolvida pelo SINAES seja efetiva e consequente [...]” (CUNHA, 2007, p. 827).

Mas, a despeito da expansão efetuada nas últimas décadas, o Brasil ainda precisa ampliar, de forma considerável, o índice de acesso dos seus

cidadãos de 18 a 24 anos à Educação Superior, de forma a atender o disposto pelo Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido pela Lei nº 10.172/2001, que previa, como principal meta, a elevação da oferta de Educação Superior, até o ano de 2010 para, ao menos, 30% da população brasileira nessa faixa etária (BRASIL, 2001), indicador que seguramente não será diminuído no PNE 2011-2020.

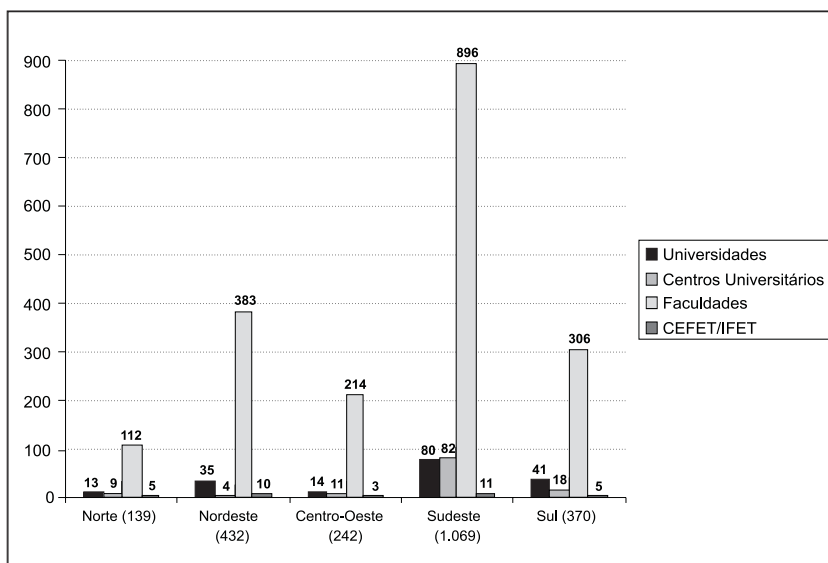


Gráfico 1 – Distribuição das instituições de Educação Superior no Brasil, por categoria administrativa e regiões (2008)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INEP/DEAES (2009)

A demanda da população potencialmente universitária do Brasil pode ser expressa pela Tabela 2, a seguir:

Tabela nº 2: Educação Superior no Brasil – diferença entre oferta e demanda

Concluintes do ensino médio (fluxo)	1.909.630
População 17-40 anos, com ensino médio completo, que não estuda (estoque)	20.179.687
Demanda por ensino superior (fluxo-estoque)	22.089.317
Vagas oferecidas pelo ensino superior	2.823.942
Ingressos no ensino superior	1.808.970

Fonte: INEP - Censo Escolar 2007 e Censo da Educação Superior 2007; IBGE, PNAD 2007. Observatório Universitário da UCAM, NT nº 89: *Distribuição dos estratos sociais das Classes "C" e "D" dos novos ingressantes potenciais na Educação Superior.*

Os limites dados para a continuidade da expansão do setor privado nos últimos anos, ratificados pelo aumento de vagas ociosas no setor, o que se justifica por diversos fatores¹⁴, tornam necessário considerar a importância do setor público na expansão. Cabe ressaltar que, ainda que se possa observar, a partir de 2003 (ano do início do primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva), aumento extremamente significativo no número de IES, cursos e vagas públicas, este não foi suficiente para reverter o processo de expansão pela via privada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vários desafios se colocam à política de avaliação da Educação Superior, quando se consideram os dados da expansão. Talvez o principal seja a necessidade de ir além da possibilidade de atuar como mero mecanismo de *controle de qualidade*, com vistas a conter a política de expansão que o próprio Estado tem estimulado nos últimos anos. Pois é fato que, de um lado, a responsabilidade do Estado quanto à oferta de adequada formação profissional legitima a deliberação do SESu/MEC de interromper a entrada de estudantes em instituições e cursos com mau desempenho no ENADE, Avaliação de Curso e Avaliação Institucional. Mas, de outro, lado, também se espera que uma política de avaliação consequente, avançando na reflexão sobre resultados (em geral quantitativos), seja capaz de formular diretrizes de ações que levem à promoção da qualidade.

Mas a própria capacidade de *regular* a expansão deve ser analisada com cuidado, pois faltam estudos que, trabalhando em profundidade os resultados obtidos pelo conjunto de IES brasileiras após mais de uma década de políticas de avaliação, permitam afirmar com segurança que, a partir destas, há melhorias no sistema de Educação Superior do país. Ou seja: faz-se necessário identificar elementos objetivos relacionados à efetividade da capacidade de regulação que mostrem a validade do enorme emaranhado de leis, decretos e portarias que caracterizam o campo na última década.

No que tange à promoção da qualidade, um grande desafio à política de avaliação da Educação Superior diz respeito à capacidade de assegurar um processo de avaliação permanente, que permita associar o aumento de vagas nas instituições a processos de aferição de qualidade. Nesse sentido, dentre outros aspectos, traz preocupação a dificuldade do INEP de executar todas as avaliações que lhe são solicitadas para efeito de permanência das IES no sistema (reconhecimento e renovação de reconhecimento).

Há um longo caminho a percorrer, portanto, em termos de articular as políticas de expansão e de avaliação da Educação Superior com vistas a asse-

gurar a qualidade. Para tanto, além da necessidade de melhor definição do Estado sobre os objetivos de cada política, seria importante a realização de mais estudos voltados à análise dos dados empíricos e resultados já existentes.

HIGHER EDUCATION EXPANSION POLICIES IN POST-LDB/96 BRAZIL – CHALLENGES FOR EVALUATION

ABSTRACT: This paper presents partial results of the interinstitutional research, entitled 'Evaluation and Expansion Policies for Higher Education in post-LDB/1996 Brazil' undertaken by researchers affiliated to the Work Group on Higher Education Policies in the National Association for Research and Post Graduate Studies – GT 11/ANPEd. The research is part of the UNIVERSITAS/BR Integrated Project which seeks to investigate more thoroughly the phenomenon of higher education expansion and evaluation in Brazil after 1996. The analysis describes the global and local contexts in which higher education expansion policies and concepts of assessment were drawn up during the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 and 1999-2002) and of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 and 2007-2010). It concludes that the major challenge of the moment is how to provide an ongoing evaluation process which will guarantee an increase in places in higher education, while at the same time, responding to the demand for quality education.

KEYWORDS: Higher Education. Expansion and Evaluation. Fernando Henrique Cardoso and Lula. Public Policy.

NOTAS

1. Há vasta bibliografia sobre o tema da avaliação esclarecendo as diferenças de concepção – tanto de aprendizagem e de instituições quanto de sistemas. Cabe destacar a contribuição de House (2000) em *Evaluación, ética y poder*, que descreve diversos autores e modelos de avaliação.

2. No título IV, a LDB, Lei 9.394/96, estabelece como incumbência da União promover todos os processos regulatórios e avaliativos das instituições de Educação Superior e de seus cursos. Para tanto, ela deve assegurar processo nacional de avaliação dessas instituições com a cooperação dos sistemas estaduais responsáveis por esse nível de ensino com vistas a garantir a qualidade dos cursos.

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

4. Esta baseada na verificação *in loco* de três dimensões: corpo docente, organização didática e pedagógica e instalações físicas.

5. O PAIUB foi construído desde as universidades, com a participação de entidades tais como o Fórum de Pró-Reitores de Cursos de Graduação (PROGRAD), a Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), entre outras. Estava baseado nos princípios de: 1. Globalidade. 2. Comparabilidade. 3. Respeito à identidade institucional. 4. Não punição ou premiação. 5. Adesão voluntária. 6. Legitimidade. 7. Continuidade.

6. O marco da pós-graduação *stricto sensu* é o Parecer SESu/CFE nº 977, de 03/12/1965, conhecido como Parecer Sucupira, deliberado a pedido do então Ministro da Educação, Flávio Suplicy de Lacerda, que já previa um sistema de regulação, nos seguintes termos: *se submetermos os cursos pós-graduados ao reconhecimento do Conselho poderá ele fixar normas para o funcionamento desses cursos, cabendo verificar em cada caso se o estabelecimento, universidade ou faculdade isolada, apresenta as condições exigidas.*

7. Por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, criado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) em 1995, o governo defendeu a mudança de uma administração pública entendida como burocrática e ineficiente para outra, de natureza gerencial, focada na obtenção de resultados, atendimento dos interesses dos cidadãos e na focalização do incentivo à criatividade e à inovação. Portanto, partia-se do princípio de que as funções do Estado deveriam ser coordenar e financiar as políticas públicas e não executá-las, e explicitava-se que a sociedade devia *socializar com a iniciativa privada a responsabilidade de diminuir as mazelas provocadas pelo mercado.* (BRASIL, 1995, p. 24).

8. O ENC foi aplicado entre 1996-2003 e, em sua última edição, participaram mais de 470 mil estudantes de 26 áreas. Ainda assim, sequer metade dos concluintes de graduação participou da prova naquele ano. Os resultados do ENC eram apresentados em formato simplificado, refletindo a posição relativa de cada curso na prova. Assim, cada um deles recebia um conceito – A, B, C, D ou E –, sendo os conceitos D ou E considerados negativos, pois indicavam as últimas colocações dentre todos os participantes da prova; C era um conceito médio, aceitável; A e B, indicavam as primeiras colocações no exame.

9. Em várias áreas havia cursos com conceito A, mas média abaixo de 4,0 (em escala de 0 a 10). Entretanto, como este último dado não era divulgado, os resultados pareciam apontar um ótimo desempenho dos cursos, pois a eles fora atribuído o conceito máximo – indicativo de superioridade em relação aos demais. Os resultados expressos em conceitos não refletiam, portanto, necessariamente, a qualidade dos cursos.

10. A regulação do sistema inclui o credenciamento e credenciamento de instituições, além da autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos. Estes se constituem em processos distintos da avaliação, embora tomem em conta os seus resultados.

11. Para compreensão desse fato, devemos considerar a pretensão do sistema de avaliar, em seu primeiro ciclo (2007-2009), todo o conjunto de IES brasileiro – algo

como 2.200 IES e 30.000 cursos de graduação, além de aplicar o ENADE a cerca de cinco milhões de ingressantes e 800 mil concluintes de Educação Superior.

12. O REUNI, instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007, criado no contexto de demanda por ampliação do acesso a Instituições Federais de Educação Superior (IFES), objetivou dobrar o número de estudantes matriculados em cursos de graduação dessas universidades no prazo de dez anos.

13. O PROUNI foi criado pela Lei 11.096/05. Outorga bolsas totais ou parciais (50% e 25%) em cursos de graduação de IES privadas com ou sem fins lucrativos. Destina-se a estudantes cuja renda familiar mensal per capita não seja maior que um salário mínimo e meio (bolsas integrais) e àqueles cuja renda familiar mensal per capita não exceda três salários mínimos. Outros requisitos são: ter cursado o ensino médio completo em escola pública ou em instituições privadas como bolsistas integrais; ser portador de deficiências ou professor da rede pública de ensino.

14. Além do limite de população em condições de pagar instituições privadas, apontado por Amaral (2010), no caso das IES privadas, é comum, em função da gestão universitária adotada por um grande número delas, a prática do que se convencionou chamar *estoque de vagas*; ou seja: esses estabelecimentos solicitam ao Ministério da Educação a abertura de número de vagas mais elevado que a quantidade que, de fato, pretendem oferecer. Também é razoável supor que o aumento progressivo de vagas ociosas nestas IES esteja associado ao crescimento desordenado do setor, acentuado sobretudo a partir de meados de 1990.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*, 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

AMARAL, Nelson Cardoso. Expansão-avaliação-financiamento: tensões e desafios da vinculação na Educação Superior brasileira. In: MANCIBO, D.; SILVA Jr., J.; OLIVEIRA, J. F.; CATANI, A. F. (orgs.). *Reformas da Educação Superior: cenários passados e contradições do presente*. São Paulo-SP: Xamã, 2009, v. 1, p. 113-146.

_____. Os desafios do financiamento da educação brasileira até 2050: o Brasil possui condições para um salto educacional? *Cadernos ANPAE*, v. 9, p. 20, 2010.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Avaliação e regulação da Educação Superior: normativas e órgãos reguladores nos 10 anos pós LDB. *Avaliação*, Campinas, v. 12, 2007, p. 133-44.

_____. De exames, rankings e mídia. *Avaliação*, Campinas, v. 13-3, 2008, p. 863-8.

BERTOLIN, J. *Avaliação da qualidade do sistema de Educação Superior brasileiro em tempos de mercantilização – período 1994-2003*. 2007. X f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

BRASIL. Decreto nº 6096, de 24 de abril de 2007. *Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI*. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2007.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. *Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 1 set. 2008.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. *Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2008.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. *Institui o Plano Nacional de Educação*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Lei nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, Senado Federal, 1996.

_____. MARE. *Plano diretor da reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

_____. MEC. INEP. *Censo da Educação Superior: resumo técnico*: 2008. Brasília: INEP, 2009.

_____. _____. _____. *SINAES: da concepção à regulamentação*. Brasília: INEP, 2004.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO. Secretaria do Ensino Superior. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB*. Brasília, 1993.

CUNHA, L. A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 88, n. 100, 2007, p. 809-29.

_____. O ensino superior no oitênio FHC. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, 2004.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação: técnica e ética. *Avaliação*. Ano 6 n. 3, setembro. 2001. p. 7-19.

DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J.F. Políticas públicas e reforma da Educação Superior no Brasil: impasses e perspectivas. *Pro-Posições* (Unicamp), Campinas, SP, v. 15, n. 3 (45), 2004, p. 91-115.

GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. RELATÓRIO – GERES. Brasília: Ministério da Educação, 1986 Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>. Acesso em: jul. 2007.

HADJI, Charles. *Avaliação desmistificada*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

HOUSE, E. R. *Evaluación, ética y poder*. Madri: Morata, 2000

IBGE. *Pesquisa nacional de amostra por domicílio* – 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

LEITE, D. *Reformas Universitárias: avaliação institucional participativa*. Petrópolis: Vozes, 2005.

MENEGHEL, S. M. ; ROBL, F. ; SILVA, T. A relação entre avaliação e regulação na Educação Superior: elementos para o debate. *Educar em Revista*, v. 28, p. 89-106, 2006.

NEAVE, Guy. Reconsideración del estado avaliador. In: _____. *Educación superior: historia y política*. Barcelona: Gedisa, 2001, p. 211-240.

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

PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA – PARU. *Revista de Saúde Pública*. São Paulo, v. 1, n.17, 1983. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003489101983000400010&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: jul. 2007.

POPKEWITZ, T. S. *Sociologia política de las reformas educativas*. Madrid: Morata, 1994.

ROBBINS, S.; COULTER, M.. *Administração*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1998.

ROTHEN, J. C. Ponto e Contraponto na Avaliação Institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. IN: MANCEBO, D.; OLIVEIRA, J. F.; SILVA JR, J. R. (orgs.). *Reforma Universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas, São Paulo: Alínea, 2006, p.107-24.

_____; SCHULZ, A. SINAES: do documento original à legislação. *Revista Diálogo Educacional (PUCPR)* v. 7, p. 163-80, 2007.

SILVA JUNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. A Educação Superior privada no Brasil: novos traços de identidade. In: SGUISSARDI, V. (Org.). *Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000, p. 101–112.

SGUISSARDI, V. Que lugar ocupa a qualidade nas recentes políticas de Educação Superior? XIII ENDIPE, 2006, *Políticas educacionais, tecnologia e formação do educador: repercussão sobre a didática e as práticas de ensino*. In: Anais... Recife: Bagaço, 2006. v. 2, p. 311-36.

MARIA DAS GRAÇAS MEDEIROS TAVARES é doutora em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), professora da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), atualmente em Colaboração Técnica na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

E-mail: graccatavares@uol.com.br

STELA MARIA MENEGHEL é doutora em Políticas Educacionais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), professora da Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB) e da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

E-mail: stmeneg@terra.com.br

FABIANE ROBL é mestra em Educação pela Universidade Regional de Blumenau (FURB), doutoranda em Educação na Universidade de São Paulo (USP) e consultora do MEC/UNESCO.

E-mail: fabiane.robl@gmail.com

GLADYS BEATRIZ BARREYRO é doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e professora da Universidade de São Paulo (USP).

E-mail: gladysb@usp.br

JOSÉ CARLOS ROTHEN é doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP) e professor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

E-mail: josecarlos@rothen.pro.br

SITE: www.rothen.pro.br

JOSÉ VIEIRA DE SOUSA é doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e Professor Adjunto da Universidade de Brasília.

E-mail: sovieira@terra.com.br
