

CAPÍTULO VI

AVALIAÇÃO EXTERNA E A QUESTÃO DA QUALIDADE NO ENSINO SUPERIOR: reflexões iniciais*

*Francielle Batista Vieira Fogaça
Maria Simone Ferraz Pereira*

Introdução

Os avanços das políticas econômicas neoliberais associados ao processo de globalização provocaram mudanças na administração pública, e seus reflexos estão presentes no contexto das diferentes políticas, dentre elas a educacional. As implicações dessa nova gestão moldada no formato empresarial, com foco na eficiência, descentralizam a atuação do Estado em diferentes áreas, especialmente na saúde e na educação.

Para Oliveira (2018, p. 11), “[...] o modo de regulação neoliberal implicou, por sua vez, mudanças no papel e na forma de atuação do Estado, bem como nas políticas educacionais, que passaram a ser orientadas, cada vez mais, pela lógica do mercado e da competição.” O ideário neoliberal pressupõe adesão a um sistema de padronização e regulação do setor educacional, especialmente no caso brasileiro, impulsionando medidas de controle da qualidade do ensino e, conseqüentemente, incentivando a competitividade. Para a efetivação dessa lógica, tem sido comum na educação a utilização de mecanismos de regulação da “qualidade” do ensino, por meio da política de avaliação externa.

É nesse cenário, ou seja, na reflexão sobre a avaliação no ensino superior, que se situa a abordagem desta produção¹, apresentando as concepções de regulação e de controle que permeiam o debate, especialmente a partir dos anos de 1990, e suas convergências. Procura-se, ainda, analisar a avaliação na perspectiva de compreender sua função em um

*DOI – 10.29388/978-65-81417-43-7-0-f.111-126

¹ Este trabalho foi desenvolvido a partir de uma revisão inicial de literatura, proposta em uma disciplina de Mestrado em Educação, da linha “Estado, Políticas e Gestão em Educação Superior”, que está vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia.

mundo globalizado, em que as diretrizes político-econômicas neoliberais ganham força.

As seguintes perguntas nortearam o desenvolvimento deste estudo: a política avaliativa, no ensino superior, tem conduzido a qual tipo de regulação? De que maneira essa regulação tem controlado o ensino superior? Na tentativa de responder tais questões, inicialmente abordamos a origem da educação superior no Brasil, a relação entre Estado e Universidade e as transformações que ocorreram na educação com as reformas no aparelho estatal no Governo de Fernando Henrique Cardoso, respaldadas na teoria político-econômica neoliberal e nas orientações das organizações multilaterais. Além disso, discutimos as concepções de regulação e de controle da qualidade, com base na ideia de responsabilização que incentiva a competição entre as instituições, bem como destacamos a lógica da avaliação externa e da mercadorização do ensino.

A educação superior no Brasil

Revisitando a história da educação superior que culminou no modelo universitário atual, identificamos que a criação de universidades foi proibida pela corte portuguesa até o século XVIII. Além de não permitir sua abertura, incentivava os filhos da elite colonial a estudarem em Coimbra, caracterizando, assim, o que na história ficou conhecido como um ensino para uma minoria detentora de poder (CUNHA, 2000).

Em 1550, começou-se a denominar de “instituições de educação superior” os espaços com características de educação primária e secundária, “[...] em alguns, acresciam-se de ensino superior em Artes e Teologia” (CUNHA, 2000, p. 152). De acordo com o autor, a partir 1808, com a mudança da corte portuguesa para o Brasil, foram criadas as primeiras escolas de ensino superior, sob o domínio do Estado Nacional. Expandiam-se as chamadas “cátedras isoladas”, com pouco requinte e com professores que ensinavam em ambientes precários.

Até a proclamação da república em 1889, o ensino superior desenvolveu-se muito lentamente, seguia o modelo de formação dos profissionais liberais em faculdades isoladas, e visava assegurar um diploma profissional com direito a ocupar postos privilegiados em um mercado de trabalho restrito além de garantir prestígio social. (MARTINS, 2002, p. 04).

Com o passar dos anos, segundo Cunha (2000), o ensino superior se expandiu no país, fruto do reordenamento das unidades de ensino do século XIX. Entretanto, a denominação de “universidade” adveio tardiamente, em 1909, com a Escola Universitária Livre de Manaus, fundada com o apoio privado, bem como a Universidade de São Paulo, instituída em 1911. Em 1912, esse título foi proferido à Universidade do Paraná, com apoio de trabalhadores e da iniciativa pública. Porém, a universidade que resistiu aos desdobramentos das leis e conseguiu firmar como modelo para as demais foi a Universidade do Rio de Janeiro, em 1920.

De acordo com Chauí (2003), é com a chegada do século XX que se difundiu a ideia de educação como direito e os espaços universitários passaram a traduzir os anseios e divergências que se manifestavam na sociedade.

Essa relação interna ou expressiva entre universidade e sociedade é o que explica, aliás, o fato de que, desde seu surgimento, a universidade pública sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela. (CHAUI, 2003, p. 05).

Assim, essa característica essencial, ser um espaço onde estão presentes interesses e conflitos diversos, faz das universidades instituições legítimas e autônomas, constituindo-se em espaços democráticos (CHAUI, 2003).

Mesmo com tal singularidade, a universidade na contemporaneidade apresenta tensão que afetam seus pilares (ensino-pesquisa-extensão). Para Santos (2011), a universidade, ao longo de sua história, tem enfrentado diferentes crises. A mais recente, conhecida como “crise institucional”, agravou-se com a chegada dos anos de 1990. Tal crise “[...] era e é, desde há, pelo menos, dois séculos, o elo mais fraco da universidade pública porque a autonomia científica e pedagógica da universidade assenta na dependência financeira do Estado” (2011, p. 15-16). Em outras palavras, a crise torna-se aguda quando a universidade, paulatinamente, deixa de ser um “bem público”, ficando com recursos escassos devido ao enxugamento dos gastos na educação, promovidos,

principalmente, pela reforma administrativa no aparelho estatal, no contexto neoliberal.

O autor prossegue enfatizando que essa crise é consequência da primeira e da segunda, denominadas “crise de hegemonia” e “crise de legitimidade”, respectivamente. Diante disso, fica evidente que as políticas econômicas neoliberais fortaleceram a inserção da educação superior como um serviço comercializável, promovendo privatizações e redução de investimentos.

A perda de prioridade na universidade pública nas políticas públicas do Estado foi, antes de mais, o resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência) induzida pelo modelo de desenvolvimento econômico conhecido como neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir da década de 1980, se impôs internacionalmente. (SANTOS, 2011, p. 18).

Essas transformações nas áreas econômicas, políticas e educacionais, com os direcionamentos provocados pelas determinações da globalização e agendas neoliberais, modificaram a atuação do Estado, o qual confere autonomia às instituições, mas simultaneamente controla e regula o ensino.

A regulação na educação superior no contexto neoliberal

A educação superior tem sido vista como um local promissor de negociação como serviço, abrindo espaço para o mercantilismo educacional. Isso se deu gradativamente, com as deliberações impostas pela globalização, a expansão das tecnologias e meios de comunicação, os direcionamentos sob influência de políticas neoliberais e com as organizações internacionais ou multilaterais, que são formadas por vários países e têm a função de reunir acordos internacionais para o desenvolvimento global.

Para Dourado (2002, p. 238) “[...] o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) configuram-se como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira.” Além disso, segundo o autor, nos aspectos educacionais, o Banco Mundial tem sido preponderante nas orientações para o conjunto de reformas, a partir de 1980, que atendam aos interesses do mercado. Maués e Bastos (2016), por sua vez, ao analisarem esse aspecto, afirmam que o processo de internacionalização do ensino

superior foi induzido, em grande medida, pela lógica comercial, o que é resultado das determinações da Organização Mundial do Comércio (OMC), que incluiu a educação superior no setor de serviços, no Acordo Geral sobre Comércio e Serviços.

Assim, esses organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, propuseram que países como o Brasil incentivassem a expansão do ensino superior para atender a demanda de oferta, referenciada como acesso ao ensino democrático. O resultado disso foram as privatizações e a reformulação da gestão educacional, que abriram espaço para cortes de gastos no ensino superior público, favorecendo ainda mais a iniciativa privada (DOURADO, 2002).

Tais medidas vão ao encontro dos princípios do que se denomina “neoliberalismo”, que é o conjunto de orientações político-econômico difundido mundialmente. De acordo com Harvey (2005),

[...] o neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas. (HARVEY, 2005, p. 12).

Deste modo, as políticas neoliberais postulam a necessidade de minimizar as tarefas do Estado para economizar tempo e obter bons resultados, com foco na eficiência e na produtividade. Mais do que isso, essa teoria surge contra a intervenção estatal na economia, defendendo a liberdade econômica e abertura para a expansão da iniciativa privada, bem como a transferência de algumas funções públicas para esse setor, fundamentada em diretrizes que beneficiam a globalização e o mercado.

No caso brasileiro, essa teoria político-econômica foi intensificada na década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, fortemente marcado pela reforma administrativa do Estado. Tal reestruturação culminou nos princípios de redução de gastos e, principalmente, de gerência nos moldes empresariais, que buscava um novo formato de gestão pública que pudesse atender os anseios de uma agenda neoliberal global. Nesse contexto de reforma do Estado, a educação, em todos os âmbitos do ensino, especialmente no ensino superior, foi induzida à adesão a um sistema de regulação que estimula

medidas de controle da qualidade e, em certa medida, o incentivo à concorrência entre instituições.

Um dos fatores propulsores de mudanças na forma como o Estado conduz as suas políticas refere-se às questões de regulação. Na esfera educativa, pode-se notar que seu conceito tem assumido características de controle, com vistas à melhoria da qualidade. Segundo Barroso (2005, p. 727),

[...] conforme definição consagrada nos dicionários, a regulação enquanto acto de regular significa o modo como se ajusta a acção (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades, traduzidas sob a forma de regras e normas previamente definidas.

O autor acrescenta ainda que, de maneira ampla, a regulação pode ser entendida como forma que garante o funcionamento de um sistema, permitindo averiguar seus processos para posterior correção. Sendo assim, o termo “regulação” diz respeito à funcionalidade de um sistema, tendo em vista a sua estabilidade, correção de possíveis falhas e ajuste na sua organização. Por se tratar de diferentes atores envolvidos no processo, esse termo pode assumir características diversas. Nas políticas educacionais brasileiras, a regulação tem sido conduzida com vistas a atender as demandas do mercado e operacionalizar as diretrizes dos organismos internacionais e da agenda neoliberal, adquirindo maior controle da educação.

Nessa ótica, institui-se na esfera pública um modelo de gestão com referência na área empresarial, ou seja, advoga-se que é necessário desburocratizar as funções públicas, deixando-as mais eficientes, com objetivos claros e com foco em resultados. Essas características, instituídas com as modificações no papel do Estado, frente à educação superior, culminaram na inserção de mecanismos avaliativos e de responsabilização, na perspectiva de um Estado-avaliador.

Segundo Afonso (2013), Estado-avaliador (*evaluative state*) é um conceito que tem sua gênese no campo das políticas de ensino superior para evidenciar as mudanças no modo de regulação do Estado, passando de um modelo de controle estatal para um de supervisão estatal. Para Chirinéa (2010, p. 11), o Estado, ao assumir características de avaliador, “[...] mede e avalia a qualidade da educação tendo como ferramenta os testes realizados em larga escala, cuja proposta promove *ethos* competi-

vo nas unidades escolares [...]”.

Avaliação, mercadorização da educação e a questão da qualidade no Ensino Superior

As ações do Estado-avaliador e a expansão global das políticas neoliberais convergem para um mesmo propósito: liberdade econômica para o aumento de capital, no sentido de fortalecimento do processo de crescimento do setor educacional privado. Nesse contexto, o Estado passa a ter mais rigor no controle do ensino público e institui, cada vez mais, políticas avaliativas para regulação.

Buscando entender a complexidade da dimensão avaliativa, Dias Sobrinho (2010, p. 195) afirma que “[...] a avaliação é a ferramenta principal da organização e implementação das reformas educacionais.” Sali-enta ainda que ela é um importante meio de provocar transformações na sociedade, nos modos de organização dos currículos e trabalhos acadêmicos, além de modificar a forma de gestão e o sistema de educação. No âmbito nacional, Rothen (2018) aponta que

[...] o foco do modelo de avaliação brasileiro, construído a partir de 1995, é nortear a expansão da educação com a regulação estatal do sistema e o estímulo à concorrência entre as instituições escolares brasileiras, com a criação de índices que permitem o ranqueamento de instituições. (ROTHEN, 2018, p. 18).

Todavia, é necessário ressaltar que a avaliação pode ter duas funções: produzir questionamentos e novos saberes; ou obter resultados e aplicar a responsabilização, com o objetivo de controle, prestação de contas e regulação. Com isso, as políticas de avaliação implementadas nos governos, nos últimos 30 anos, distanciam-se do papel formativo e adquirem maior conotação de Estado-avaliador, estipulando instrumentos avaliativos que não aferem a qualidade da educação numa perspectiva mais ampliada, mas incentiva a lógica de concorrência de mercado. Essa qualidade adquirida com a intervenção de políticas avaliativas está atrelada à noção de controle por meio dos resultados (AFONSO, 2007).

Assim, as instituições que melhor se adequam a esses pressupostos, na lógica reguladora, mais avançarão. A responsabilidade é aplicada à administração e ao corpo docente, e o foco se restringe ao bom desem-

penho, sendo instituído um mecanismo de culpabilização pelo baixo desempenho. Nesse cenário, destacam-se o trabalho individual e a meritocracia para atender a lógica concorrencial. Ristoff (2001, p. 28) aponta que “[...] a lógica empresarial aplicada às intuições universitárias é uma descaracterização e um desrespeito à sua identidade”. Apoiadas nesse modelo de competitividade, eficácia e eficiência, as políticas avaliativas acentuam ainda mais as desigualdades e revelam dinâmicas que não garantem uma boa formação humana.

Em relação a essa construção de saber e de formação dos indivíduos, Afonso (2007, p. 20) considera que “[...] a qualidade deverá ser, não apenas científica, mas também pedagógica e democrática — e a avaliação destas qualidades não se pode resumir à aplicação de testes estandardizados ou a outras formas idênticas de avaliação externa.” Nessa concepção, independentemente do nível de ensino em que a avaliação é realizada, esta tem que ter como objetivo uma formação para emancipar, longe daquilo que é postulado nas métricas de testes externos que objetivam um quantitativo mensurável. Diante disso, para melhor compreensão da qualidade na área educacional, em virtude da complexidade do processo educativo, faz-se necessário entender os múltiplos aspectos que perpassam o conceito, em seus diversos fatores (sociais, políticos, econômicos, históricos).

Morosini (2014), ao refletir sobre a questão da qualidade, analisou as concepções aplicadas à educação, em um contexto de interferências de organismos multilaterais. A autora sinaliza três modelos de qualidade: de isomorfia, de especificidade e de equidade. O primeiro modelo, apoiado por organizações internacionais como OCDE, Banco Mundial e UNESCO, orienta uma concepção de qualidade atrelada à estandardização com vista a atender a internacionalização das universidades, os programas de inovação tecnológica e os padrões internacionais, e a introduzir a lógica mercado nas instituições de educação superior. O segundo modelo, chamado de “qualidade da especificidade”, baseia-se na diversidade de padrões de qualidade, aceitando-se as particularidades e preservando a autonomia, mas instituindo indicadores de padronização. Por fim, o terceiro modelo, chamado de “qualidade de equidade”, centra-se na defesa de uma concepção que vai além de indicadores padronizados, orientando-se para a necessidade de oferta de iguais oportunidades de ensino.

Ao se referir à avaliação da qualidade, Cabrito (2009, p. 187) ressalta que “[...] sendo a qualidade um conceito não consensual, muitos

podem ser, e são, os indicadores de medida a utilizar”. Essa conceituação advém da área econômica, transportada para a educação. Segundo Chirinéa e Brandão (2015, p. 465),

[...] a qualidade, portanto, emerge da necessidade de se prepararem os indivíduos para processos mentais cada vez mais requintados e abstratos, qualificando-os para o pleno exercício de uma profissão no mercado de trabalho. A qualidade, nesse sentido, não é uma qualidade que emerge do núcleo formador da escola e dos sistemas de ensino como direito do cidadão, mas uma qualidade concebida por agências multilaterais, com o propósito de diminuir a taxa de pobreza dos países em desenvolvimento e de adequar a educação a uma reestruturação produtiva do capitalismo, no qual a educação ganha papel central, ao ser considerada uma condição geral de produção.

Para Seiffert (2018, p. 106), “[...] o termo ‘qualidade’ caracteriza um determinado estado de coisas em um sentido positivo, condição ou situação desejável”. Entretanto, esse termo, influenciado pelas políticas reformistas do final do século XX, colocou a avaliação na centralidade da agenda política. Como os conceitos de avaliação no cenário brasileiro foram mutáveis, interligados à qualidade e ao compromisso social, seus estudos na área avaliativa chegaram a cinco categorias importantes: a primeira é caracterizada pela importância de se avaliar a educação, em que se focaliza apenas a aplicação de testes, não existindo uma referência clara de qualidade; a segunda associa a avaliação a normatizações, decretos e instrumentos; a terceira direciona sua atenção ao compromisso das Instituições de Educação Superior com a igualdade nos Sistemas Nacionais de Avaliação (Sinaes); a quarta está voltada aos indicadores de qualidade dos Sinaes; e a quinta centra-se também nos indicadores na educação superior, bem como no suporte de recursos e na infraestrutura (SEIFFERT, 2018).

Para Silva (2001), avaliação e qualidade estão imbricadas no campo educacional, sendo a qualidade o foco central da avaliação. Na perspectiva da autora, todo processo avaliativo objetiva identificar ou induzir a qualidade. Entretanto, conceitualmente o termo é complexo e depende da concepção que o fundamenta.

Para Morosini (2011, p.87), “[...] a qualidade é um construto imbricado às sociedades e consequentemente aos paradigmas de entendimento destas e do papel da educação superior na construção de

um mundo melhor e sustentável”. Nesse sentido, o entendimento de qualidade está voltado para uma construção una e diversa, articulando a dimensão individual, perpassada pela esfera coletiva.

Ao refletir sobre a questão da qualidade no ensino superior, Dias Sobrinho (2008) aborda o conceito de acreditação como sendo o estágio legítimo no qual se promove a qualidade. Para o autor,

[...] dentre os objetivos da acreditação mais comumente mencionados se incluem: certificar que uma instituição/curso/programa cumpriu as exigências predeterminadas por alguma agência externa; identificar as ‘boas práticas’ e os cursos/instituições de boa reputação (útil para potenciais estudantes e empregadores); ajudar a criar normas e critérios para os processos de aceitação e transferência de créditos; facilitar a mobilidade estudantil e os intercâmbios de pesquisadores; oferecer informações para orientar a distribuição de fundos públicos e o investimento de fundos privados; contribuir para o autoconhecimento e melhora institucionais. (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 818).

As determinações de controle da qualidade são orientadas por organizações internacionais juntamente com órgãos do governo que estabelecem parâmetros que verificam o desenvolvimento das ações das instituições de ensino. Dias Sobrinho (2008) ainda faz uma crítica a esses processos, expondo que as estratégias de controle retiram a autonomia conferida às universidades, uma vez que utilizam padrões externos a ela, desconsiderando a formação, os debates e as necessidades desses espaços de saber.

Este é o cenário proposto pelas políticas de responsabilização verticalizada de caráter autoritário. Para esta visão, a melhoria da educação é obtida por uma associação entre avaliação e liberação de recursos segundo metas a serem atingidas. Também nesta visão de auditoria, os professores precisam ser sistematicamente testados e ter seus salários modulados pelos resultados que seus alunos apresentarem nos exames. Por outro lado, precisam ser controlados quanto ao conteúdo e aos métodos que utilizam em suas salas de aula, a partir de uma base nacional comum que padronize em escala nacional o que deve ser ensinado. (FREITAS, 2016, p. 131).

Tais orientações são confirmadas com a criação de sistemas de avaliação, que dentre outras funções, objetivam constatar interna e externamente uma qualidade meritocrática dos serviços que são ofertados pela

instituição formadora.

Políticas avaliativas para o ensino superior: do Provão ao Sinaes

Considerando a complexidade que envolve os processos educativos e seus impactos, delinear a trajetória da avaliação é apreender que o sistema avaliativo tem variados aspectos. Como já falado, a dimensão avaliativa não se limita à aprendizagem, ou seja, à avaliação de alunos na relação com os professores. Pelo contrário, trata-se de uma dinâmica que deve envolver diversos fatores.

Na década de 1990, o governo federal, defendendo a necessidade de mapear o desenvolvimento das instituições de ensino superior, na esfera pública e privada, bem como de ajustar essa área de ensino, a fim de promover a dinâmica de responsabilização e instalar parâmetros de qualidade, implementou um conjunto de avaliações para atender a essas e outras demandas da educação superior. Também nesse período, e no início dos anos 2000, especialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), o Brasil passou por intensas reformas, e foram privatizados e terceirizados muitos serviços. O âmbito educacional não ficou alheio a isso, o que impulsionou a busca de um ensino alicerçado nos princípios empresariais de eficiência e qualidade dos resultados, influenciados por orientações dos organismos internacionais como Banco Mundial e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Nesse contexto, foi atribuído ao Estado “[...] o papel de supervisor, o que veio a fortalecer o estabelecimento de políticas de avaliação da educação superior em todo o mundo” (POLIDORI, 2009, p. 440).

Em 1996, foi criado um dos principais instrumentos de avaliação do ensino superior, o Exame Nacional de Cursos (ENC), que tinha a função de avaliar o desempenho dos discentes no último ano de curso. Essa política ficou conhecida como Provão, por ter a característica de exame classificatório. Com divulgação dos rankings de desempenho nas mídias e obrigatoriedade para os alunos, essa avaliação foi muito criticada.

Como exame de larga escala, diferentemente do que se divulgava, o Provão não fazia avaliação da aprendizagem, mas media desempenhos. Os

resultados dos desempenhos dos estudantes sofriam grandes alterações de um curso a outro e de um ano a outro, variando de acordo com a intensidade de aceitação ou recusa dos estudantes, a quantidade de boicotes, os graus de dificuldade de cada prova, etc. Assim, a nota “A” poderia sugerir que um curso era de excelência atingindo algo superior a 65% de acerto (Odontologia, por exemplo), enquanto, em outra área, a nota máxima estava abaixo dos 30% (caso da Matemática). (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 205).

Dessa forma, o autor destaca que o Provão não desempenhou a função de parâmetro de qualidade, pois não estabelecia meios de comparações entre cursos. Essas avaliações eram realizadas e conferiam uma nota para os cursos, favorecendo o ranqueamento entre instituições de ensino superior. Entretanto, enfatizava que seu objetivo era proporcionar a eficiência e a qualidade.

O Provão perdurou até o primeiro ano do governo do presidente Lula, em 2003, quando foi encerrado. Uma das propostas desse presidente era fazer “[...] um processo de revisão das políticas de regulação da educação superior” (RIBEIRO, 2012, p. 306), uma vez que se buscava designar um novo sistema de avaliação comprometido com todas as extensões da universidade, que promovesse o diálogo com a comunidade acadêmica.

Com o propósito de redimensionar a avaliação, foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Superior (SINAES). “Em sua formulação inicial, o SINAES se baseia numa concepção de avaliação e de educação global e integradora” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 208). A proposta desse sistema é mais do que regular o ensino, parte da premissa de avaliação em aspectos globais: avaliação institucional, avaliação de curso e avaliação de desempenho. Comprometido com a singularidade das instituições e com a sociedade, o SINAES abrange uma concepção de educação como direito social, que pode ser ofertada por instituições públicas ou privadas.

Instituído concomitante com o SINAES, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) tem as características de avaliação formativa, diferentemente do Provão, que visava uma somativa de pontos que classificava e promovia a seleção. Com destaque para a distinção das duas avaliações, Dias Sobrinho (2010, p. 213) afirma que o Provão “[...] era essencialmente uma avaliação de produto, somativa”, enquanto o ENADE “[...] se propõe como avaliação dinâmica, incorporando a no-

ção de mudança e desenvolvimento do aluno em seu percurso formativo”. Criado em uma atmosfera mais democrática e participativa, esse exame do ENADE perdura até os dias atuais.

Conforme vimos no decorrer desta reflexão, no ensino superior a avaliação externa ou em larga escala foi implementada respaldada no discurso de averiguar a qualidade dos cursos, qualidade aferida, muitas vezes, por um indicador instrumental.

O discurso da qualidade foi (e continua a ser frequentemente) um discurso redutor quando se baseia apenas numa racionalidade instrumental que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados quantificáveis sem levar em conta as políticas educacionais, os sujeitos e os respectivos processos e contextos educativos. Neste sentido, a chamada avaliação da qualidade da educação tem significado, sobretudo, uma estratégia para levar a cabo uma certa (re)meritocratização e elitização do sistema educativo, com o conseqüente aumento da selectividade social. (AFONSO, 2007, p. 18).

Entender a qualidade da educação por meio dos resultados de exames, sem considerar todos os aspectos que envolvem o processo educativo, é se comprometer com a lógica reprodutora das desigualdades sociais. A qualidade do ensino, das instituições e dos profissionais que desempenham a função educativa é muito mais que métricas quantificáveis em avaliações. As instituições de ensino devem ter compromisso com a liberdade, a gestão democrática, a igualdade de acesso, a infraestrutura e as condições para realização do ensino, sendo esses indicadores essenciais para definir a qualidade.

Pode-se afirmar que a prática de avaliação com função educativa socialmente referenciada não se limita à ideia de controle. Uma educação pautada na emancipação precisa considerar o papel da formação, da produção de conhecimentos, da produção científica, do investimento. Sendo a educação um bem público e o campo universitário dotado de autonomia e responsabilidade com o saber, a avaliação deve ser realizada com a finalidade de provocar transformações nas práticas pedagógicas, melhorar a aprendizagem e constituir-se como instrumento que promova a emancipação e o compromisso com a democracia. Longe de ser burocratizada e regulada para controlar o ensino, o sistema de avaliação brasileiro precisa ter flexibilidade e compromisso com os aspectos pedagógicos e qualitativos, subjacentes à formação.

Considerações finais

Com as análises realizadas, pode-se afirmar que, no contexto brasileiro, as políticas avaliativas têm conduzido ao controle da educação. Isso se expressa quando se realizam exames em larga escala para o estabelecimento de rankings de desempenho e para responsabilização de indivíduos ou instituições pelo fracasso nas avaliações.

As políticas avaliativas precisam ser criadas para atender as demandas institucionais e sociais. Para tanto, é preciso considerar toda a dimensão que envolve as instituições superiores, sua cultura, seus atores, seus projetos, os espaços educativos, seus princípios e o investimento financeiro. Essa pluralidade precisa ganhar espaço nas avaliações, não a tentativa de se padronizar seus instrumentos para atribuir qualidade ao desempenho de suas funções. Afonso (2009, p. 20) assevera que “[...] a qualidade deverá ser, não apenas científica, mas também pedagógica e democrática e a avaliação destas qualidades não se pode resumir à aplicação de testes estandardizados ou a outras formas idênticas de avaliação externa.”

A regulação por meio das políticas avaliativas faz-se necessária para validar seu progresso e ajustar o que precisa ser melhorado. Entretanto, as particularidades assumidas pelos exames externos e internos têm redimensionado o papel do Estado na condução das políticas avaliativas, sobretudo com as determinações de órgãos internacionais. Tal característica tem contribuído para a regulação da educação numa perspectiva de responsabilização unilateral. O Estado passa a ser menos investidor, mas, no âmbito das instituições de educação, adquire maior domínio, demandando delas mais eficiência e produtividade.

A partir dessas mudanças, a avaliação constitui-se em uma ferramenta de domínio e regulação. Com a intenção de aperfeiçoar os mecanismos de controle, adotam-se instrumentos avaliativos para melhorar a qualidade de educação e garantir a confiabilidade no sistema avaliativo.

Diante disso, para que a avaliação não exista apenas para atender a lógica do mercado globalizado, faz-se necessário a adoção de políticas e estratégias avaliativas que tenham a centralidade em toda a dinâmica educativa, pois a avaliação focada em indicadores micros por si só não determina a qualidade do ensino. Concordando com Dias Sobrinho (2010, p. 223), “[...] o grande desafio é encontrar o ponto de equilíbrio

entre a avaliação formativa e a regulação controladora. Isso só pode ser construído por meio do diálogo e do sentido público da responsabilidade social”.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí-SC, v. 7, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2007.

Disponível em:

<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/888/741>

Acesso em: 16 ago. 2020.

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusofona de Educacao**, Lisboa, n. 13, p. 13–29, 2009. Disponível em:

<https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>

> Acesso em 24 de set. 2020.