

## AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E O IMPACTO NOS PROCESSOS DE GESTÃO DE IES – UM ESTUDO SOBRE O SINAES

Elaine Cristina Navarro<sup>1</sup>

### RESUMO

Neste artigo pretende-se compreender como foi construído o processo atual da avaliação da Educação Superior. O objetivo é identificar como o sistema de avaliação influencia nas práticas de gestão de uma Instituição de Ensino Superior privada, levando em consideração as políticas de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Apresenta-se relação entre as práticas de avaliação do SINAES e a intenção de o Estado adotar estratégias que garantam a regulamentação e o controle do ensino superior. As estratégias constituem-se em mecanismo eficiente para a legitimação da reestruturação do papel do Estado na educação, que pode ser chamado de Estado regulador e avaliador. Foram levantados dados a partir da análise documental do acervo da instituição campo da pesquisa, levando em conta o papel da avaliação na indução das práticas de gestão da referida instituição. O SINAES defende a regulação voltada para a obtenção de resultados, priorizando a certificação e o controle que obedece a uma lógica econômica de mercado direcionada pelo Estado Neoliberal, levando a gestão da instituição a realizar um plano de trabalho que induza os resultados esperados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Avaliação; Educação Superior; Lei do SINAES; Regulação; Controle; Resultados.

### HIGHER EDUCATION EVALUATION POLICIES AND THE IMPACT ON HEI MANAGEMENT PROCESSES – A STUDY ON SINAES

### ABSTRACT

In the context of understanding how the current evaluation process of Higher Education was made, this study aims to identify by what way the evaluation system influences the management practices of a Private Higher Education Institution, considering the evaluation policies of the National Higher Education Evaluation System - SINAES. It presents a relation between the practices of evaluation of SINAES and the intention of the State to adopt strategies that guarantee the regulation and the control of the higher education. Strategies constitute an efficient mechanism for legitimizing the restructuring of the State's role in education, which can be called the regulatory and evaluating State. Data were collected from the documentary analysis of the research institution collection, taking into consideration the role of evaluation in the induction of management practices of the institution. National Higher Education Evaluation System supports regulation aimed at obtaining results, prioritizing certification and control that obeys an economic logic of market driven by the Neoliberal State, leading the management of the institution to carry out a work plan that will induce the expected results.

**KEYWORDS:** Evaluation; Higher Education; National Higher Education Evaluation System law; Regulation; Control; Results.

### INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Educação. Graduada em Letras e Pedagogia. E-mail: elainecnavarro@gmail.com

O processo de avaliação do ensino superior no Brasil foi organizado na década de 1980, na pós-graduação *stricto sensu* pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e, na graduação, nos anos de 1990. Foi uma política educacional do governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC), integrada à ‘Reforma Gerencial do Estado brasileiro’<sup>2</sup>, com a publicação da Lei de Diretrizes Bases da Educação (LDB) de 20 de dezembro de 1996 e da Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Os atos regulatórios de uma Instituição de Ensino Superior (IES) dependem diretamente do processo de avaliação desenvolvido pelo SINAES, a que ela própria está submetida para credenciamento ou reconhecimento, e ao processo avaliativo de seus cursos, para reconhecimento e renovação de reconhecimento.

A investigação que deu origem a este artigo pautou-se na análise documental do Instrumento de Avaliação em vigor no ano de 2016, aplicado às instituições para a realização das avaliações externas, dos Relatórios de Avaliação *in loco* e do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da IES. A pesquisa é de caráter qualitativo, com análise documental. Tem como objetivo identificar de que forma as práticas avaliativas executadas pelo SINAES impactam os processos de gestão de uma IES privada no interior do Estado de Mato Grosso, e o objeto desse estudo é o SINAES.

Para o alcance do objetivo geral, apresentam-se os seguintes objetivos específicos: a) investigar as políticas educacionais de avaliação no Brasil com foco na criação do SINAES; b) analisar as concepções teóricas da avaliação que dão suporte ao planejamento e à gestão da IES; c) identificar o impacto causado pela avaliação institucional na gestão da IES.

O levantamento de dados foi realizado com base em pesquisa bibliográfica associada à pesquisa documental. Segundo Gil (2002, p.44), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. A finalidade de uma pesquisa bibliográfica é explorar o material já produzido a respeito do objeto de estudo, o que permite um aprofundamento teórico, estabelecendo um maior compromisso com a apreensão do objeto investigado.

Gil (2002, p.62) esclarece que “a pesquisa documental apresenta algumas vantagens por ser fonte rica e estável de dados, não implica altos custos, não exige contato com os sujeitos da pesquisa e possibilita uma leitura aprofundada das fontes”. Para o autor, as duas pesquisas,

---

<sup>2</sup> A Reforma Gerencial de 1995 – a reforma gerencial do Estado brasileiro – foi iniciada pelo MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) que existiu entre 1995 e 1998. É a segunda grande reforma do Estado moderno.

bibliográfica e documental, são semelhantes, o que as diferencia é a natureza das fontes e o tratamento analítico que cada uma delas recebeu.

A pesquisa documental foi realizada mediante estudo dos relatórios de avaliação externa emitidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da IES.

O levantamento de dados foi realizado por meio de pesquisas no site do MEC/INEP para conhecimento e análise dos documentos e legislações pertinentes.

A abordagem inicial deste trabalho procura contextualizar a avaliação do ensino superior no Brasil. Discute-se o papel do Estado e a configuração do “Estado Avaliador” sob o ideário das políticas neoliberais de controle do sistema educativo.

Na sequência, trata-se das políticas do SINAES e de análises de documentos da IES que se relacionam ao planejamento da gestão. Finalizando-se com a exposição das medidas tomadas pela instituição sob o impacto dos processos de avaliação.

Para estabelecer uma reflexão teórica inicial acerca do objeto deste estudo, apresenta-se a seguir uma leitura sobre conceitos de Estado e Avaliação sob a perspectiva de autores como Marx, Bianchetti e Freitas dos quais ideias e conceitos auxiliam na compreensão do contexto social e econômico que envolve as políticas de avaliação do ensino superior.

## 1. ESTADO E SUA AVALIAÇÃO

Para a reflexão sobre a definição de Estado, utilizou-se a contribuição de Karl Marx (2009) que define Estado como a organização de uma sociedade capitalista, em que uma classe dominante dispõe de meios de controle para preservar seus interesses e estabelecer o domínio sobre outra classe. Dessa forma, ao reproduzir o sistema capitalista, o Estado também difunde as ideias dominantes para toda a sociedade, impondo um modelo de vida e uma visão de mundo e de sociedade a todos os indivíduos.

Nessa sistemática de dominação e controle, a ideologia dominante “esconde” as contradições sociais existentes e distorce a realidade. Marx afirma que “o Estado adquiriu uma existência particular ao lado da sociedade civil e fora dela; **mas esse Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmo por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses**, tanto externa quanto internamente”. (MARX, 2009, p.74, grifo nosso).

A concepção de Estado para Marx (2009) surge da propriedade privada e da divisão social do trabalho. Para ele, o Estado cria condições necessárias para o desenvolvimento das

relações capitalistas. O Estado moderno para o autor é um ‘comitê executivo da burguesia’<sup>3</sup>, formado pelos representantes dos interesses das classes dominantes.

Na concepção do autor, a classe que possui o poder material dominante numa determinada sociedade, também possui o poder espiritual dominante, ou seja, a classe que dispõe dos meios de produção dispõe também dos meios de produção intelectual, com o controle da produção dos produtos e das ideias que serão consumidos pela sociedade. Desse modo o pensamento ou ideologia que é produzida fora dos meios de produção intelectual dominante são negados, pois a produção intelectual está submetida à classe dominante. (MARX, 2009)

Nessa concepção de Estado, cria-se uma ideologia que oculte as contradições reais, permitindo a produção de um discurso que favoreça a organização das representações sociais desejadas pela classe dominante, que busque manter coesa uma estrutura social que garanta a exploração e a dominação de classe. A ideologia dominante coloca a sua classe num patamar de representantes da vontade popular. Já o Estado em relação à ideologia apresenta-se como papel de organização da sociedade por meio da burocracia. Essa ideologia é parte do funcionamento do próprio Estado.

Marx (2009) apresenta o Estado como representante dos interesses privados de uma classe, e sua constituição não garante ao homem a emancipação plena. Na verdade o que ocorreu foi à alienação política dos indivíduos após emanciparem-se politicamente.

Com a consolidação do Estado moderno, a classe dominante procurou garantir de maneira legítima todos os seus direitos e interesses, os quais não correspondiam aos interesses gerais da sociedade. Assim, o Estado não se separa da ideologia dominante, pois é composto por indivíduos providos de uma determinada consciência, ou seja, de uma consciência enquanto classe social dominante.

A concepção de Estado tratada por Marx é pertinente aos dias atuais, pode ser relacionada à ideia de Bianchetti (1997, p. 78) sobre o Estado capitalista: “segundo as teorias críticas, o Estado Capitalista é um tipo de Estado criado pela burguesia para reproduzir na sua estrutura e funcionamento as características das relações sociais e econômicas que constituem o modo de produção capitalista”.

O papel exercido pelo Estado consiste em operar reformas na organização econômica e social, a fim de ajustá-lo à lógica econômica e produtivista, sendo essa prática o “resultado natural das relações econômicas que se estabelecem em nossa sociedade. É a organização que

---

<sup>3</sup> A ideia de que “o Estado é o Comitê Executivo da Burguesia” foi colocada por Karl Marx em 1848, na obra ‘*Manifesto do Partido Comunista*’.

surge espontaneamente como produto da existência das relações de mercado” (BIANCHETTI, 1997, p.79).

Os dois autores, cada um em seu momento histórico, expressam suas concepções de Estado e de Estado Capitalista numa perspectiva de pensamento análogo. Ambos descrevem uma realidade muito contemporânea, em que a lógica econômica, organizada pela classe dominante determina a estrutura social.

Com isso, a classe dominante, se mantém no topo das relações sociais, imprimindo suas ideologias e criando processos que atendam aos seus interesses, em que a classe dominada tem sua produção e suas ideias sob o controle desse Estado capitalista.

A ideologia, como já expressa por Marx é parte do funcionamento do Estado, Bianchetti (2008), adverte que o discurso político tem como objetivo influenciar o coletivo como forma de instaurar, manter ou transformar uma determinada ordem social, em função da necessidade de neutralizar resistências, apaziguando conflitos sociais. Essa estratégia muitas vezes oculta as verdadeiras intenções da classe dominante, por meio de um discurso ideológico presente na organização do Estado Capitalista.

Como já mencionado, na consolidação do Estado, uma das formas de garantir seus interesses foi o estabelecimento de sistemas de controle e regulação em segmentos como o setor educacional, acompanhados do “discurso ideológico”. Assim, surgem os processos de avaliação do ensino superior que provocam discussões sobre questões de autonomia versus controle e manutenção das instituições de ensino pelo Estado.

Durante a década de 1990, a avaliação do ensino superior era a principal política educacional que foi efetivada com base para a realização do Exame Nacional de Curso (Provão)<sup>4</sup>, implantado nos anos de 1995, no governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

As avaliações do ensino superior, à época, passaram a ter visibilidade social, apesar de não ser uma ação nova, já que desde os anos 1970, havia algumas experiências em avaliação e começava-se a perceber sua necessidade. Inédito era o fato de que a avaliação estabelecida pelo Provão estaria vinculada à regulação do sistema de ensino. Essa vinculação foi muito criticada

---

<sup>4</sup> Lei 9.131/95 – Art. 3º - [...] o MEC fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão. 1º - Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o caput incluirão necessariamente a realização, a cada ano, de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação. Nesse documento optou-se por utilizar a terminologia popular, Provão, em lugar de sua abreviação oficial, ENC, ao se mencionar o Exame Nacional de Cursos.

devido à falta de articulação entre os instrumentos utilizados para avaliar as instituições. Para Freitas (2008), nos anos de 1990 também ocorre no Brasil uma mudança de comportamento social dada à crescente influência da globalização e das políticas neoliberais, com tentativas de ajustar a escola ao “novo” contexto destes impactos na educação e na avaliação às condições do capitalismo.

Nesse cenário a avaliação passa a ser percebida como instrumento de controle e confrontação teórica e técnica, reflexo de uma relação desequilibrada entre Estado e IES, que se acentuou com a Reforma da Gestão Pública, iniciada nos anos de 1995. Assim, a avaliação do ensino superior foi se desenhando como uma política social impregnada pela ideologia dominante e por princípios neoliberalismo e do sistema capitalista cada vez mais fortalecido.

Bianchetti (1997, p. 89) analisa as políticas sociais, dentre as quais está a avaliação, afirmando que:

[...] as características destas políticas resultam das condições gerais da sociedade, ou seja, suas características dependem das características do conflito social e da correlação de forças que nele intervêm. Em outras palavras, ao constituir uma unidade, tanto a política econômica como a social podem expressar mudanças nas relações entre as classes sociais e nas relações entre distintos grupos sociais existentes no interior de uma só classe. Em uma formação social concreta os setores dominantes promovem uma determinada política social em função dos seus interesses estratégicos, utilizando, para isso, as estruturas políticas sobre as quais exercem hegemonia (Bianchetti, 1997, p. 89)

A política social descrita por Bianchetti (1997) nos remete aos conflitos sociais historicamente estabelecidos entre a educação e as políticas econômicas e sociais, nos quais constata-se, cada vez mais, a presença de mecanismos do governo para controlar o sistema educacional, fortalecer políticas de expansão e de privatização do ensino superior de acordo com seus interesses. Para tanto, os processos de avaliação do ensino superior têm sido manipulados como instrumentos de conquista desses interesses.

Nesse contexto, as características do Estado como visto até aqui, e as políticas sociais direcionadas para a avaliação do ensino superior elaboradas pelo ‘Estado Avaliador’, serão assuntos debatidos no próximo item.

## **2. O ESTADO, SEU PAPEL AVALIADOR E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR**

Ao ser sancionada a LDB/1996, o ensino superior passou a expandir-se com o incentivo das políticas de governo FHC. Essa política contrapunha-se à política do Regime Militar e da Nova República que não ampliaram vagas no ensino superior, pois tinham a concepção de que

esse crescimento impactaria a qualidade educacional. As ações do governo FHC apoiaram-se em itens de sistematização previstos na LBD/1996 para promover a expansão em número de cursos autorizados e ampliação de vagas.

O crescimento foi dado principalmente pela autorização de novos cursos e pelo credenciamento de instituições, principalmente as de iniciativa privada, sendo prevista a normatização nos processos de avaliação das instituições de educação superior atrelado ao processo de expansão, conforme seu art. 46: “A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.”

A situação política do período em que tais medidas começaram a surgir no cenário nacional foi marcada pelo projeto de governo de desregulamentação do mercado, a abertura comercial e especialmente financeira, reduzindo o tamanho do papel do Estado com um programa de reforma que, entre outras ações, estimulou a expansão desordenada do ensino superior privado.

Esse Projeto teve início em 1995 e foi denominado *Reforma da Gestão Pública* ou *Reforma Gerencial do Estado*. Implantado nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique Cardoso, período em que Luiz Carlos Bresser Pereira foi ministro. A reforma foi executada a nível federal, no MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro, no final desse período a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas.

O objetivo da **Reforma** é contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Ela compreende três dimensões: a) **uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais;** b) uma dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial. [...] Um dos princípios fundamentais da **Reforma de 1995** é o de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. **Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos**

**mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as ‘organizações sociais’, enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas.** As três formas gerenciais de controle – controle social, controle de resultados e competição administrada – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais. ([http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp/reformagerencialde1995/GRIFO NOSSO](http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp/reformagerencialde1995/GRIFO%20NOSSO))

Como se pode observar, o novo projeto de reforma tratou de legitimar claramente, desde sua primeira dimensão, os propósitos do governo quanto à implantação e ao fortalecimento de uma política neoliberal quando determinou como objetivo a descentralização da estrutura organizacional do Estado e se propôs a criar novas estruturas e modos organizacionais. Surgem assim, as práticas regulatórias de controle expressadas na avaliação do ensino superior.

O plano de Bresser Pereira classifica o Estado como “particularmente imperfeito” para lidar com assuntos sociais e científicos, e, ao se intitular incapaz, esquivava-se do seu papel, lançando mão de sua responsabilidade nesses campos, afirmando que esses serviços serão destinados para a iniciativa privada ou às organizações sociais, como vêm ocorrendo deliberadamente com o sistema de ensino no país, dado ao fato que o plano de Bresser deixou o país desprovido de recursos para a educação.

Sguissardi (2005) reforça a discussão sinalizando que, desde os anos de 1995, as questões relacionadas à educação superior no Brasil vêm passando por processos de alteração em seu funcionamento em razão da adoção de um novo modelo organizacional de Estado. Esse modelo é capaz de efetivar novos rumos aos projetos de desenvolvimento brasileiro, a exemplo do acelerado ritmo de abertura de novas Instituições de Educação Superior, seguido do processo de diferenciação, desregulamentação e privatização da oferta e financiamento do nível superior.

Ao atestar sua incapacidade de gerir assuntos sociais e científicos, o plano de governo promove a expansão do ensino superior numa perspectiva neoliberal, porém sem perder de vista seus mecanismos de regulação, supervisão e controle. Nessa perspectiva, precisava criar mecanismos para validar o controle dos processos que envolvem a expansão promovida por ele mesmo.

O Ministério da Educação, por meio do INEP, passou a normatizar os processos de avaliação desse nível de ensino, cujos resultados serviam para justificar a autorização de novos cursos, credenciamento e descredenciamento de instituições. Intervindo nos cursos de graduação e em IES que não apresentassem as exigências de qualidade proposto pelo INEP e que poderiam ter suas atividades suspensas temporariamente.

Além disso, interfeririam na autonomia da IES por meio do rebaixamento da categoria de ‘Universidade’ para ‘Centro Universitário’, ou até mesmo descredenciando-a. Outra medida



que passou a ser tomada foi à obrigatoriedade de haver o recredenciamento das IES a cada cinco anos.

Cunha (2003) salienta que o governo FHC manteve, e em certa medida, acentuou as políticas neoliberais que vinham sendo aplicadas desde o início dos anos 1980. Entretanto, de acordo com Freitas (2004), ao contrário do debate dos anos de 1980, o ambiente criado retirou a ênfase nas discussões sobre as concepções de educação e sobre as finalidades da educação. A educação foi entendida como serviço e não mais como um direito. Vista como serviço, a escola e a universidade deixaram de ser percebidas como instituição e passaram a ser entendidas como organização.

Nessa sistemática o governo precisava criar instrumentos e estratégias de avaliação para garantir a regulamentação e o controle do ensino superior, o que se constituiu como um mecanismo muito importante e eficiente para a legitimação da reestruturação do papel do Estado nessa área, que passa a ser chamado de “Estado Avaliador”, exercendo essa tarefa por meio de intervenções, para manter sob sua vigilância e controle todos os aspectos relativos à educação superior como formas de acesso, reformulação de currículo, autorização de cursos, credenciamento de IES, entre outros.

A expressão ‘Estado Avaliador’ foi utilizada pela primeira vez em 1988 na comunidade científica europeia e Afonso (2000, p. 49), define-a assim:

[...] o “Estado Avaliador” que adquire um significado específico, [...] adotando um ethos competitivo [...] passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos. Nesse caso, a preocupação passa a ser com o produto enquanto resultado das atividades desenvolvidas pelas instituições de educação superior. Essa tem sido uma das tônicas da avaliação numa ótica de prestação de contas (Afonso, 2000, p. 49).

Essa concepção de avaliação com ênfase nos resultados tem provocado mudanças no processo de gestão e no planejamento das ações das IES, que enfrentam um mercado cada vez mais competitivo, dada a expansão de instituições, além disso, precisam manter-se com conceitos positivos para permanecerem em funcionamento. Essa sistemática distorce a função social da instituição de ensino que, além dos processos pedagógicos, passa a se estruturar conforme os processos avaliativos de regulação e supervisão do ensino superior.

A compreensão do papel da regulação e da avaliação na concepção de Afonso (2005, p.50) é percebida da seguinte maneira:

[...] a avaliação passou a servir como instrumento de desregulação social e foi uma forma de introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da educação pública. Aliás, a tensão inerente à avaliação como mecanismo de regulação e, simultaneamente, como mecanismo de desregulação, foi uma das expressões mais

características das políticas reformadas da chamada nova direita que, [...] resultam de postulados contraditórios, originados de uma confluência conjuntural e estratégica de perspectivas políticas econômicas, neoliberais e conservadoras (Afonso, 2005, p.50).

Esse instrumento de desregulação, diz Afonso (2005), vem se perpetuando numa perspectiva de avaliação cujo foco está centrado no controle por parte do Estado Avaliador, que se caracteriza por não se concentrar *nos processos* pedagógicos, mas *nos resultados* quantitativos desses processos.

A consequência dessa performance foi o modelo de avaliações feitas por testes estandardizados, a exemplo do Provão, com avaliações realizadas por agentes externos à instituição e decididas fora dela. Essas avaliações são somativas e distorcem a natureza formativa, focadas nos resultados e não nos processos pedagógicos ou na efetividade social das políticas educacionais. São realizadas sempre após a efetivação dos processos e direcionadas a estimular a competitividade do mercado capitalista.

Para Freitas (2004, p. 146):

A vinculação destes impactos na educação e na avaliação às condições do capitalismo criadas nos anos de 1990 pode ser entendida recorrendo-se a Barbier (1993). Para o autor, há uma complexa interação entre o campo da produção dos meios de existência, no plano social e o campo do trabalho ou da produção de bens e serviços, no plano profissional, bem como ainda há uma interação das esferas anteriores com o campo da formação (objetivos de formação) e da pedagogia (objetivos pedagógicos). Em cada uma dessas esferas são gerados processos de avaliação (avaliação do desenvolvimento social, avaliação do desenvolvimento profissional, avaliação da formação e avaliação do trabalho pedagógico). A compreensão de uma dessas esferas não se faz isoladamente das outras – ainda que se entenda que tais processos são necessariamente contraditórios e situados em campos de disputa (Freitas, 2004, p. 146).

A situação trazida por Freitas remete às questões de classe, expressando assim a contradição no processo da avaliação. As reais intenções impressas no processo de avaliação do ensino superior vão além do que se propõe em leis e portarias, são parte de um sistema que está interligado e precisa ser entendido nessa relação de modo que seja possível desvelar os verdadeiros objetivos de se avaliar.

Com a mudança de Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva assume o cargo em janeiro de 2003, houve uma expectativa da sociedade que haveria mudanças tendo em vista que o programa de governo de Lula indicava um rumo político diferente do praticado pelo governo anterior. Estava presente nesse plano de governo o combate aos programas neoliberais e às privatizações praticadas em todas as áreas, especialmente na educação superior.

Essa nova proposta de política social trouxe grandes expectativas para toda a sociedade. A mudança no sistema de avaliação vigente era uma das reivindicações dos movimentos organizados, especialmente entre alunos e profissionais da educação. Atendendo às

expectativas desses movimentos, uma das primeiras ações do novo governo foi a constituição de uma comissão para elaborar uma nova proposta de avaliação.

A Portaria de n. 11/2003 do MEC/SESU – Secretaria de Educação Superior teve como objetivo: Art. 1º. Instituir Comissão Especial com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.

O início do governo de Lula foi marcado pela condução de um processo de revisão e reestruturação das políticas de regulação e avaliação do ensino superior, com a extinção do Provão e a instituição de um novo sistema de avaliação.

Criado pela Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, o SINAES<sup>5</sup>, apresenta-se formado por três componentes principais: a) a avaliação das instituições, b) avaliação dos cursos, e c) o desempenho dos estudantes.

Mesmo com a implantação de um novo Sistema de Avaliação, o foco da avaliação do ensino superior continuou sendo os resultados e sua divulgação. Apesar da mudança e inovação dos meios, os fins, em certa medida, são os mesmos. Permanecem alguns traços das políticas do governo FHC, embora a expectativa da sociedade e dos movimentos sociais fossem por uma mudança mais ampla.

Como avaliação externa o INEP aplica aos estudantes do ensino superior o ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, que avalia o rendimento dos alunos dos cursos de graduação, ingressantes e concluintes, em relação aos conteúdos programáticos dos cursos em que estão matriculados. O exame é obrigatório para os alunos selecionados e condição indispensável para a emissão do histórico escolar. A primeira aplicação ocorreu em 2004 e a periodicidade máxima da avaliação é trienal para cada área do conhecimento, também chamado de ciclo avaliativo.

No processo global de avaliação são utilizados instrumentos complementares como a autoavaliação, a avaliação externa, o ENADE e a avaliação dos cursos de graduação. Conforme o INEP, o resultado desses processos deve ser utilizado pelas IES para (re)planejarem suas

---

<sup>5</sup> O SINAES tem por finalidade a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, e especialmente a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (PORTARIA MEC n. 2.051/04, art. 1º).

ações e pelos órgãos do governo para a criação de políticas públicas educacionais e para a orientação na tomada de decisões quanto à realidade dos cursos e das instituições no país.

Tendo em vista a concepção do INEP sobre o processo de avaliação aplicado, não se pode negar que a avaliação provoca um impacto ao contexto das IES, influenciando na tomada de decisão dos gestores e na sistematização dos processos internos que fazem com que essas instituições adotem ações estratégicas e busquem por um padrão de qualidade necessário para obter conceitos positivos nos processos de avaliação dada sua função supervisora e reguladora.

Com base na leitura e na organização conceitual e teórica a respeito da intencionalidade dos processos de avaliação do ensino superior, os documentos disponibilizados pela IES foram analisados os aspectos políticos da avaliação e do processo de (re)planejamento da IES. Assim, a influência real desse processo no planejamento e as suas características serão o foco do texto que segue.

### **3. A INFLUÊNCIA DOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO NAS AÇÕES DA GESTÃO**

As IES brasileiras, principalmente as privadas, estão cada vez mais preocupadas com os processos de avaliação institucional praticados pelo INEP, dado seu caráter de controle e punição quando estas apresentam conceito negativo. Essa preocupação soma-se à necessidade de promover transformação acadêmica e social por meio dos processos de ensino.

A esse respeito, Sobrinho (2004, p.43) assegura:

[...] é evidente o conflito quanto à função que a avaliação deveria exercer, sendo o debate representado pelo antagonismo entre uma perspectiva que objetivava o controle e outra, a formação. Isto é, a avaliação das instituições segue, desde então, a tensão entre duas linhas de pensamento: a avaliação com foco no controle/regulação, mais vinculada a resultados e a valor de mercado, respondendo a uma lógica burocrático-formal e tecnocrática, do tipo somativa; e a avaliação comprometida com a transformação acadêmica, em uma perspectiva prioritariamente formativa/democrática, com o intuito de subsidiar a melhoria das instituições (Sobrinho, 2004, p.43).

Em função dessa realidade, os gestores passaram a (re)organizar seus planos de ação para atender requisitos dos instrumentos de avaliação, principalmente no que diz respeito ao atendimento dos itens como porcentagem de titulação em seu quadro docente, devida adequação de sua infraestrutura física, oferta de uma biblioteca que atenda aos quantitativos requeridos pelo instrumento, e, por fim, a organização de práticas pedagógicas que atendam às Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) de cada curso e, que, acima de tudo, possibilitem um resultado satisfatório no processo avaliativo do ENADE.

São tantos os desafios e responsabilidades para o ensino superior, que é necessário o aperfeiçoamento urgente dos planos e projetos institucionais para que discutam como esses

desafios podem ser superados e quais seriam as ações mais adequadas para equilibrar as responsabilidades da IES com a cobrança dos mecanismos de avaliação do Estado.

Para a verificação dessa realidade foi escolhida uma instituição de ensino superior particular do interior do estado de Mato Grosso, com 29 anos de funcionamento, que oferta dezesseis cursos de graduação, com conceito institucional 3, o que é positivo conforme diretrizes do MEC. Já passou por vinte e três processos de avaliação externa, dentre eles credenciamento, autorização de cursos, reconhecimento e renovação de reconhecimento e reconhecimentos<sup>6</sup>, além da participação obrigatória no ENADE conforme os ciclos avaliativos.

Além dos dados do histórico da IES apresentados no PDI, observou-se também um item denominado “Plano de Metas da Gestão”, para o qual foi dada maior atenção. Esse item inicia com um texto descritivo explicando como surgiram as metas que são apresentadas em forma de tabelas específicas para cada segmento da IES. Em cada tabela constam as ações e os objetivos estipulados pela gestão para os cinco anos de validade do documento (2019-2023).

O texto explica o surgimento das ações e metas e deixa claro que elas foram elaboradas pelos componentes da gestão que se constitui pelo Diretor, Assessoria Pedagógica, Coordenadores de Curso e Comissão Própria de Avaliação. O grupo faz reuniões anuais específicas para o planejamento e a partir da leitura dos relatórios de avaliação<sup>7</sup> publicados pelo INEP decidem quais serão as ações a serem realizadas, estipulando objetivos para cada uma delas.

Para a elaboração das metas a IES também leva em consideração o resultado do ENADE, em que no último ciclo avaliativo participaram oito cursos e o conceito institucional foi 3. Em relação a esse item, observou-se no texto introdutório que no planejamento anterior havia uma meta em que se almejava conceito 4, que não foi alcançada.

As questões mais relevantes do PDI, no item de planejamento foram: ‘organização pedagógica’, ‘gestão de infraestrutura’, ‘biblioteca’, ‘laboratórios’, ‘gestão financeira’ e ‘recursos humanos’.

Para cada item percebeu-se a definição de várias ações, porém serão destacadas aqui apenas aquelas que foram elaboradas em função de uma fragilidade apresentada nos relatórios de avaliação:

---

<sup>6</sup> Esses dados, bem como os que serão apresentados a seguir foram retirados do item denominado “Histórico de Desenvolvimento e Implantação da IES”, que é parte do Plano de Desenvolvimento Institucional-PDI que foi disponibilizado pela gestão para manuseio do pesquisador.

<sup>7</sup> Os relatórios de avaliação dos últimos três anos foram disponibilizados para a pesquisadora pela gestão da IES, pois o sistema e-MEC disponibiliza publicamente os conceitos da IES, mas para ter acesso aos relatórios detalhados é necessária uma senha de acesso própria do Diretor ou do Procurador Institucional da IES.

- Organização pedagógica: - fortalecimento das oficinas de nivelamento; - reestruturação do processo de avaliação da aprendizagem; - ampliação da oferta de vagas para monitoria; - ampliação da oferta de atendimento psicopedagógico; - efetivação de oficinas para reforço ao ENADE.

- Gestão da infraestrutura: - adequar os espaços de acesso e convivência dos alunos às normas de acessibilidade; - ampliar o número de bebedouros nas dependências da IES; - reestruturar os sanitários dos alunos.

- Biblioteca: - adquirir equipamento e material assistivo para portadores de deficiência auditiva e visual.

- Laboratórios: - implantar a Farmácia Escola;

- Gestão financeira: - ampliar número de bolsas de estudo; ampliar o apoio financeiro para participação de docentes em eventos externos; - reformular o plano financeiro com foco na manutenção dos equipamentos da IES.

- Recursos Humanos: - ampliar a contratação de doutores em diversas áreas do saber; - fortalecer o programa de capacitação docente;

Todas essas ações foram apontadas como necessárias em todos os relatórios analisados na pesquisa. Os trechos dos relatórios não serão explicitados aqui a pedido da Gestão da IES.

Como se pode observar há a necessidade real de investimento financeiro em todas as ações, o que acarreta para a IES um planejamento ainda mais complexo. Há também a necessidade do envolvimento de pessoas na execução de algumas ações, inclusive nas pedagógicas, o que faz o desafio ser ainda maior, haja vista que a IES precisa criar estratégias para comprometer os envolvidos.

Percebe-se o impacto dos resultados das avaliações na elaboração das ações estabelecidas no Plano de Gestão da Instituição, principalmente naquelas que se relacionam às questões pedagógicas e de recursos humanos.

Nas questões pedagógicas ações voltam-se para a melhoria de aprendizagem dos alunos como monitoria e nivelamento, porém, ao mesmo tempo coloca-se como ações ‘oficinas de preparação para o ENADE’. Tais oficinas são estratégias pontuais que complementam o processo de ensino aprendizagem.

Quanto aos recursos humanos, a contratação de docentes doutores tem uma via de mão dupla no que se relaciona aos processos de avaliação, pode ser uma estratégia para imprimir qualidade nas aulas, como também pode ser uma estratégia de reforço à estatística do quadro docente, sendo este um item de avaliação do MEC que compõe o conceito final do ENADE.

#### 4. CONSIDERAÇÕES

No decorrer da discussão sobre as políticas de avaliação do ensino superior e sobre a influência que esse processo causa na gestão da IES, observou-se que tais políticas, hoje aplicadas pelo INEP e pelo SINAES, configuram-se como indutoras de várias ações, tendo em vista que as necessidades de apresentar conceitos positivos nas avaliações internas e externas e de oferecer um serviço de qualidade caminham juntas no cotidiano das instituições.

Após análise do plano de gestão observou-se que no segmento da organização pedagógica, as ações relacionadas às oficinas de nivelamento, avaliação da aprendizagem, ampliação da monitoria e ampliação de atendimento psicopedagógico são extremamente positivas, apesar de terem sido incluídas por força de uma fragilidade apontada em um relatório de avaliação in loco que identificou o atendimento parcial desses quesitos.

Já a ação que trata de oficinas para o reforço ao ENADE, é sistematizada por meio de programas de reforço de conteúdos para as turmas de acadêmicos como uma ação pontual para as turmas que realizarão o Exame. Há vários incentivos a esse respeito, como o sorteio de brindes e bolsas de estudo em pós-graduação lato sensu para a turma que obtiver conceito satisfatório. Apesar do gestor da instituição acreditar que essa prática traz resultados positivos ao ENADE, o treino e a ‘premiação’ são distorções do processo avaliativo.

As ações que envolvem infraestrutura e laboratórios, como a implantação da Farmácia Escola também foram elaboradas para atender apontamentos do relatório de avaliação, tendo em vista que a prática da IES era de estabelecer convênios ou pagar aluguel em estabelecimentos para as aulas práticas e realização de estágios e projetos. Essas parcerias não são a melhor opção, tendo em vista que a estrutura dos espaços conveniados nem sempre atendem aos requisitos mínimos para o processo de ensino.

Nas ações relacionadas ao desenvolvimento de pessoal, mais especificamente à contratação de Doutores, observou-se que essa prática está voltada de forma mais acentuada para a composição de um quadro docente destinado aos cursos que irão passar por avaliação, seja de reconhecimento, renovação de reconhecimento ou ENADE. Isso se dá porque a porcentagem de mestres e doutores influencia na composição dos conceitos da instituição. O aspecto negativo dessa situação é que os docentes são demitidos após o processo ou são realocados constantemente para cursos em processo de avaliação, causando uma descontinuidade de sua docência nas disciplinas a cada ano e provocando uma prática de exploração do professor e expropriação do seu saber.

O que percebe-se ao final da análise é que a IES vive num constante conflito para equilibrar-se entre o que é sua missão de trabalho enquanto instituição de ensino e o que é exigência de um processo avaliativo de manutenção de mercado. Muitas vezes a permanência num ‘ranking’ positivo no mercado impacta de maneira significativa no planejamento, e as melhorias mais expressivas só acontecem em momentos pontuais que estão intimamente relacionados aos ciclos avaliativos.

Assim, levando em consideração o objetivo que motivou essa investigação, pode-se afirmar que os resultados dos processos de avaliação do MEC/INEP impactam de maneira significativa o planejamento e a efetivação de ações nas IES, entretanto essa é uma conclusão incipiente, pois é necessário ainda investigar se as ações planejadas, mesmo quando voltadas para responder à regulação e supervisão do ‘Estado Avaliador’ colaboram, em alguma medida, para a melhoria da qualidade do ensino superior.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação Educacional*. Regulação e Controle. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

BARROSO, João. *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*. Educação & Sociedade, v.. 26, n. 92, p. 725-754, 2005.

BIANCHETTI, Roberto. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. Campinas: Autores Associados, 1997.

BIANCHETTI, Roberto. (2008). *Educação de qualidade: um dos dilemas fundamentais para a definição das políticas educativas*. v.6,n.2/3. Retirado [www.scielo.br/pdf/tes](http://www.scielo.br/pdf/tes)

BRASIL. Decreto nº. 5.773 de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 maio. 2006.

BRASIL. LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 5. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010. 60 p.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de Novembro de 1995. Lei do Provão. Ementa Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 abr.2004. p.3. [www.mec.gov.br/inep](http://www.mec.gov.br/inep)



BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 2.051, de 9 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, instituído pela Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 jul.2004, seção 1, p.12.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Da Concepção à Regulamentação. Brasília, 2004. [http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao\\_institucional\\_legislacao](http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao_institucional_legislacao)

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria normativa n.º 40*, de 12 de dezembro de 2007 - Republicada em 29 de dezembro de 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria de nº. 11/2003 do MEC/SERES-SESU.

CABRAL, Neto Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. *Educação Superior no Brasil: os contraditórios caminhos da expansão pós-LBD*. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.) *LDB/1996 Contemporânea – contradições, tensões, compromissos*. São Paulo: Cortez, 2014.

CUNHA, Luiz Antônio. *O ensino superior no octênio FHC*. Educação e Sociedade. Campinas. V. 24, n. 82, p.37-61, abr. 2003. Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 82, p. 37-61, abril 2003 37. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

DEMO, Pedro. *Metodologia científica para as ciências sociais*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

FREITAS, Luiz Carlos de. *A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação*. Educação & Sociedade, 2004, 25/Abril: Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo>

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARX, Karl. *A Questão Judaica*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MARE-Ministério da Reforma do Estado. Reforma Gerencial de 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>.

SOBRINHO, José Dias. *Avaliação da Educação Superior*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

SOBRINHO, José Dias. (2004). *A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional*. Disponível em <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/a-avaliacao-da-educacao-superior>

SGUISSARDI, Valdemar. *Regulação Estatal versus cultura de avaliação institucional?* Avaliação, Campinas/SP. v. 13, n. 3, nov. 2008.