

Concepções e práticas de avaliação da educação superior no governo Fernando Henrique Cardoso

José Luiz Domingues¹

João Ferreira de Oliveira²

Resumo: O texto analisa as práticas de avaliação implementadas na educação superior no governo Fernando Henrique Cardoso, especialmente nos cursos de graduação, procurando desvelar as concepções de avaliação subjacentes à atual reforma desse nível de ensino. Identifica e discute cinco vertentes de avaliação que explicitam a concepção de currículo orgânica e articulada à uma perspectiva sistêmica, funcionalista e *cibernética* de avaliação. Apresenta, ainda, um prólogo ao transformar-se essas vertentes em lei, criando, inclusive, uma Agência Nacional de Educação (ANE) para manutenção e desenvolvimento do sistema.

Palavras-chave: Avaliação, sistema, educação superior, modelo cibernético

Abstract: This paper discusses the evaluation practices implemented in Brazilian higher education during Fernando Henrique Cardoso's administration, especially at the undergraduate level, trying to unravel the hidden conceptions of evaluations which undergird this program. The paper identifies and discusses five evaluation underpinnings which explain the understanding of the curriculum as it relates to a systemic, functionalistic, and cybernetic conception of evaluation. It also presents a prologue as it transforms these underpinnings into law, creating a National Education Agency (ANE) for maintaining and developing the system.

Key words: evaluation, system, higher education, cybernetic evaluation

O presente texto parte da idéia de que é possível, a partir das práticas de avaliação implementadas na educação superior, nos últimos anos, especialmente em torno dos cursos de graduação das universidades, desvelar as concepções de avaliação subjacentes à atual reforma desse nível de ensino, iniciada no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). A análise dos principais mecanismos de avaliação implantados permite apreender a unidade que existe nessa aparente diversidade, mostrando que há uma concepção de currículo orgânica e articulada a uma perspectiva sistêmica, funcionalista e *cibernética* de avaliação.

Nesse sentido, é possível, em um primeiro momento, organizar essa realidade, ou melhor, esse coletivo de ações governamentais, desde 1995, em cinco grandes vertentes e um prólogo, e, em um segundo mergulho, tentar ler o que os dados oferecem como *avanço teórico*, no sentido de explicitar o modelo paradigmático inerente a esse conjunto de ações, o que permite identificar princípios que articulam-se em torno de uma concepção de currículo

lo, de uma concepção de graduação e de uma concepção de universidade.

As bases de dados utilizadas – na medida que não existe nenhum documento oficial agregando essas idéias e transformando isso num documento em que se possa afirmar: *essa é a proposta do MEC* – são oriundas, basicamente, de três fontes: primeiro, são aqueles documentos esparsos que o Ministério da Educação e do Desporto (MEC) vem tornando público, desde a posse do ministro Paulo Renato Souza, e que consistem em folhetos, planos de trabalho, projetos de leis, leis etc. O segundo, acompanhado pelos pesquisadores no período, são os artigos de jornais e as falas do ministro ou de seus assessores, que fazem parte do discurso tornado público. Finalmente, a outra fonte bastante subjetiva, vem sendo a participação dos autores, como consultores em diferentes atividades de avaliação que o MEC vem desenvolvendo, desde 1995, e como pesquisadores que acompanham o desenvolvimento de políticas educacionais³.

A primeira vertente, identificada como *avaliação do aluno de graduação*, pode ser considerada em três conjuntos

1 José Luiz Domingues é professor na Faculdade de Educação e Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal de Goiás (domjlh@zaz.com.br).

2 João Ferreira de Oliveira é professor na Faculdade de Educação da UFG (joafo@zaz.com.br).

3 O discurso expositivo desses dados, é, portanto, uma leitura particularizada, a partir dessas evidências, objetivando desvelar a unidade do modelo paradigmático.

de atividades, ou três projetos que o MEC vem desenvolvendo em termos de avaliar esse aluno e, principalmente, de verificar esse *produto*, ou seja, essa mercadoria. O primeiro deles é, exatamente, dentro do modelo assumido, ou seja *modelo cibernético*⁴ de tomada de decisão, cuja base é o *input*, o *output* e o *feedback*, o Exame Nacional de Ensino Médio, o ENEM. Ele consiste em uma prova basicamente de múltipla escolha e correção automatizada, aplicada em nível nacional para os alunos que estão concluindo o ensino médio ou já concluíram esse nível de ensino. Dessa maneira consegue-se organizar uma curva normal de desempenho desses alunos, classificando-os como ótimo, médio e fraco e conseqüentemente criar o padrão nacional de desempenho dessa população. Em outras palavras, tem-se um instrumento bastante *qualificado e justo* tecnicamente que *elimina* quaisquer tipos de diferenças sociais, educacionais, culturais etc., e coloca todos os alunos dentro de uma curva, cuja expectativa é que seja normal, tornando-se o parâmetro para a entrada do aluno na universidade: o famoso *input*. Nesse sentido, o ENEM vem se constituindo rapidamente em mecanismo utilizado nos processos seletivos para o ingresso em diferentes Instituições de Ensino Superior (IES)⁵, evidentemente que de acordo com o desempenho dos alunos nas provas. Ele é indicado para os cursos considerados *A* e, até mesmo para os cursos com baixa ou quase nenhuma procura, em função da avaliação obtida.

Além de pensar na entrada (*input*), a avaliação do MEC também pensou na saída do aluno, o *output* do modelo. Com a existência de um padrão nacional de entrada, era preciso constituir um padrão nacional de saída, e aí surge o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como *Prova*. Esse Exame aparece com a finalidade de, a curto prazo, verificar a *qualidade* do desempenho dos alunos e, conseqüentemente, dos cursos e das IES. Trata-se, de igual modo, de instrumentos elaborados objetivamente dentro da maior assepsia possível, a fim de

eliminar diferenças sociais, culturais e educacionais. Procura-se esquecer as diferentes histórias que estão sendo construídas nas IES, uma vez que o objetivo é procurar, novamente, aquela curva normal, até para poder facilitar a seguinte medida: qual é o comportamento da curva de entrada e o da curva de saída? A partir daí, pode-se inferir, principalmente, a *qualidade* daquelas IES em que esses alunos estão sendo formados. Se pegarmos um grupo de *fraco* a expectativa é avançar pouco, se eles avançarem muito merecem atenção; se o grupo é *ótimo* na entrada, evidentemente, vai ser excelente na saída. Inicia-se assim, portanto, a tipificação das IES, sobretudo das universidades, nas suas diferentes maturidades intelectuais e na sua eficiência e efetividade na formação dos *cidadãos*.

Em relação aos alunos, ainda existe nessa vertente o que se pode chamar o *conjunto de atividades para ocultar a clareza desse primeiro discurso*. Trata-se do estímulo às universidades para recriarem o seu processo de seleção para ingresso. Nesse sentido, o MEC passou a defender e a apoiar, desde o início do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), a superação do modelo tradicional de seleção, o *vestibular*, sobretudo nas universidades, o que foi motivado, em geral, por meio da *autonomia* com relação aos processos seletivos (§ II do art. 44 da Lei nº 9.393/96), e da instituição do ENEM como padrão nacional de acesso ao ensino superior.

As falas oriundas do MEC, presentes na imprensa, sempre foram de que seria muito bem vindo, muito aplaudido, se as universidades ocupassem o resultado do ENEM para os alunos ingressarem em seus cursos, todavia as discussões nunca foram reveladoras do modelo subjacente de avaliação. Na verdade, nunca se abriu mão do *input* e do *output* em que pese a discussão dos mecanismos que pretendiam, pelo menos *em tese*, uma maior *democratização do acesso* por meio da utilização de históricos escolares nos procedimentos de seleção ou ainda de provas aplicadas ao longo do ensino médio. Além de *inovações* como essas, há, no entanto, registros de processos seletivos, sobretudo em IES privadas, que ocultam, na verdade, um processo de *facilitação* do ingresso, em razão da baixa demanda aos seus cursos de graduação, especialmente os cursos de licenciatura.

A segunda vertente identificada e que introduz o *processo* do modelo cibernético de tomada de decisão é, exatamente, a *avaliação do curso de graduação*. Como o governo Fernando Henrique Cardoso está procedendo a avaliação dos cursos de graduação? É interessante notar que houve uma mudança significativa no que se refere ao credenciamento de um curso e o seu recredenciamento a ser feito a cada cinco anos. Nesse sentido, há uma medida interessante, positiva, ou seja, os cursos não são mais credenciados *ad aeternum*, uma vez que a cada cinco anos eles devem sofrer um processo de recredenciamento. Tan-

4 As teorias que embasam o desenvolvimento dos sistemas cibernéticos foram formuladas em 1947 pelo matemático americano Nobert Wiener. O termo cibernética significa *pilotagem* e sugere o controle de processos complexos, especialmente por meio da realimentação (*feedback*), objetivando uma contínua correção de erros cometidos, com a finalidade de tornar os sistemas funcionais, mecânicos e previsíveis.

5 Até agosto de 2000, 128 IES já estavam utilizando o ENEM, de alguma forma, em seus processos seletivos. Desse total, no entanto, apenas sete eram federais e cinco eram estaduais. Segundo o ministro da educação, Paulo Renato Souza, a *intenção do ministério é que, no futuro, o ENEM substitua a parte acadêmica do vestibular, como é feito hoje nos Estados Unidos* (Folha de S. Paulo. São Paulo, 9 ago. 2000, p. C 5).

to o credenciamento inicial dos cursos ofertados em IES privadas, principalmente nas escolas isoladas, como o próprio recredenciamento dos mesmos a cada cinco anos, deverão se enquadrar dentro de documentos elaborados pelas comissões de especialistas das áreas, especialistas estes indicados pelo MEC, que definem os perfis de qualidade dos cursos. Assim, são elaborados os documentos das áreas pelo conjunto de especialistas, que dizem: o curso de graduação, por exemplo, em Pedagogia, para ser criado nos grandes centros tem de ter tais e tais indicadores; para ser criado em outros, por exemplo, em Goiás, a formação do corpo docente com titulação de mestre e doutor passa a não ser requisito definitivo, pode-se trabalhar com professores graduados ou especialistas. Dessa forma, tenta-se regionalizar o curso, *barateando-se* a qualificação do corpo docente e de outros indicadores.

Esta avaliação praticamente desaparece da Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC e do Conselho Nacional de Educação (CNE) e, em um processo dito de democratização, passa a ser delegada a uma comissão de especialista da área. Diferentes professores trabalham nesses credenciamentos, avaliando cada curso, e atribuindo conceitos *A, B, C, D e E*, conforme desempenho do curso em cada um dos indicadores, previamente definidos. Disso decorre, dentre outras, as seguintes questões: a quem é dada voz nesse processo? Quem pode participar? Quem são os elementos que vão definir esse perfil de qualidade total do curso? A resposta é: somente professores de cursos de graduação, nos quais a sua instituição tenha mestrado ou doutorado credenciado na área. Isto significa que em torno de 80% a 90% dos cursos superiores não deverão ter voz nessas comissões. Isto significa, também, que a leitura deverá ser feita, quase sempre, a partir do Sudeste para todo um Brasil não-sudeste⁶.

Uma primeira vertente foi a *avaliação do aluno de graduação*; uma segunda vertente foi a *avaliação do curso de graduação* e a terceira vertente é a *avaliação da instituição*. Como vai ser avaliada uma dada instituição universitária?

O projeto que vinha sendo desenvolvido e que teve apoio financeiro do MEC até o início do governo

⁶ De um modo geral, o que se observa na avaliação de cursos de graduação, é que os dados precisam ser quantificados, sem necessidade de argumentar ou tornar claro quais os dados utilizados. As variáveis privilegiadas, não são interação pessoal, produção de pesquisa, mas o número de alunos na sala de aula, carga horária, titulação docente etc.

Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), não vem merecendo mais aporte financeiro do Governo Federal. A hipótese levantada é: a ausência de aporte financeiro do MEC significa que o ministério não está mais interessado na continuidade do projeto. Esta é uma leitura clara, onde o Governo investe é importante e onde deixa de investir é porque, ele pode até dizer que é importante, mas na concretude, está indicando uma série de restrições e ocultamento: está falando não. O projeto em questão é o Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira (PAIUB).

O PAIUB foi *desativado* porque a decisão do modelo paradigmático de avaliação é da IES e a maioria dos programas vinha fugindo da lógica do que vem sendo implementado pelo MEC. O eixo era um processo de auto-avaliação da globalidade da instituição, em uma perspectiva de horizontalidade do conjunto de ações da universidade e da criação de um embate entre a auto-avalia-

ção feita pelo coletivo de professores com avaliadores externos de outras universidades. Seria um confronto de pares, quer dizer: uma unidade acadêmica de uma universidade, por exemplo, a partir de seus indicadores, desenvolve uma consciência crítica dos seus pontos fortes, dos seus pontos fracos e cria uma expectativa de um projeto de mudança. Antes de ir para frente vem uma equipe de avaliadores externos da área e faz-se um confronto, um debate. Acrescente-se a isso, a eliminação de indicadores rígidos, frios, *neutros* porque assume-se dois elementos fundamentais na avaliação, que é o subjetivo dos atores e o julgamento explícito de valores; claro que isso não bate com o modelo que está buscando um *padrão de qualidade nacional asséptico*. No PAIUB, evidentemente, também estava sendo criado um padrão de qualidade só que com base nas entranhas e na história de cada instituição. Fica muito claro que aqui a concepção de universidade iria para um lado totalmente diferente do que vem sendo apregoado pelo ministério (Dias Sobrinho, 1998).

Existe ainda uma quarta vertente cujo recorte é emblemático: a *avaliação da licenciatura*. As licenciaturas possuem algo a mais em termos de necessidade de maior controle. Não se pode esquecer que é por meio dos professores, especialmente da sua militância na *sala de aula* e na escola, em geral, que ele vem desenvolvendo um determinado saber que vai contribuir para determinar uma postura social dos alunos-cidadãos.

Nessa vertente, o MEC vem realizando dois conjuntos de atividades, ou dois projetos. O primeiro é o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB). Esse sis-

tema começou a ser implantado em 1990, com financiamento direto do Banco Mundial e continua sendo realizado e difundido anualmente, nas diferentes *séries* do ensino básico. O que é o SAEB? São provas padronizadas de nível nacional, na expectativa de construir a curva normal de desempenho dos alunos do ensino básico, sobretudo em Português, Matemática e Ciências.

O segundo grande projeto que existe nessa área e, coincidentemente, assinado, em 1997, pelo Governo Bill Clinton com o Governo Fernando Henrique Cardoso (Brasil/MEC, 1997) são os *standards* nacionais, para que se consiga comparar o desempenho dos alunos brasileiros com o desempenho dos alunos de outros países. Não se pode esquecer, nesse sentido, todo o processo de globalização, toda a concepção de operário global, todo o novo modo de produção das empresas (metade aqui, metade lá) etc. Evidentemente, o *standard* nacional/global passa a ser uma necessidade. Este convênio que está sendo implementado pretende oferecer informações do tipo: um sete em matemática aqui significa o mesmo na China, na Indonésia, nos Estados Unidos. O operário padrão internacional precisa dominar o que? A Língua Materna, de Ciências, de Matemática? É importante salientar que o Brasil já vem concorrendo em provas internacionais de Matemática⁷.

É evidente que não é preciso salientar o que isso implica nos projetos curriculares das escolas de ensino fundamental e médio. Não é necessário discutir o que os

professores das diferentes licenciaturas vão começar a trabalhar, em nível de sala de aula, com seus alunos. Os conteúdos, ou serão definidos pelo ENEM e pelo *Provão* ou serão estabelecidos pelo SAEB e pelos *standards*. O resto não adianta discutir, uma vez que, já vem acontecendo o que se segue: os alunos vão mal nos exames, no *Provão*, por exemplo, as IES vão pegar este conteúdo e dar aulas de *recuperação* no último ano, inclusive oferecendo algum tipo de estímulo/premiação aos alunos; os alunos vão mal no ENEM, os cursinhos preparam.

A última vertente, a *capacitação de recursos humanos para avaliação*, explícita, por sua vez, o projeto de qualificação de pessoas para implantar, gerenciar e controlar esse processo. Nesse sentido, destaca-se o projeto Curso de Especialização em Avaliação à Distância executado pela Cátedra UNESCO de Educação à Distância - Universidade de Brasília (UnB), em parceria com o MEC, United States Information Service, e outros - no qual os oito módulos trabalhados já viabilizaram e capacitaram, muitos professores nesse conjunto de idéias. Tanto assim que, não é por acaso que na primeira versão do curso o módulo um chamava-se *Técnicas em Instrumento de Avaliação*. Começava-se a discutir avaliação ensinando como construir prova de múltipla escolha, sem definir *a priori* o que vem a ser a avaliação e a polêmica existente na área. Com isso retoma-se uma velha discussão da década de 70, ou seja, discutir a avaliação a partir da construção de testes, avaliação com normas ou critérios, objetivos instrucionais ou livres, as taxionomias. E o planejamento que tem que ser linear! Há, nisso tudo, alguma coisa que já passou e atualmente se faz presente com todo ardor. Uma verificação mais atenta dos módulos que foram desenvolvidos indica que não há a pretensão de passar por uma avaliação que não seja baseada em instrumentos de medidas precisas. Reconstroi-se, novamente, uma ligação, em termos de avaliação, com a produção norte-americana, porém pensada para a cultura americana e não para a cultura brasileira. Será que uma avaliação e a formação de avaliadores que trabalhem com competição, sucesso individual, visão atomística do processo, batem com a visão brasileira de *solidariedade*, de sucesso de grupo e de uma visão totalizadora da avaliação?

Finalmente, o prólogo, ou melhor, a *prática transformada em lei*, em que o MEC para consolidar o sistema implementado, quer tornar lei o atual sistema de avaliação e criar uma instituição independente com a função de controlar o ensino brasileiro, assumindo todos os tipos de avaliação⁸. A proposta do ministro da educação, Paulo Renato Souza, é criar uma Agência Nacional de Educação (ANE) que garanta a continuidade do modelo de

7 Nessa mesma direção, em agosto de 2000, a presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), Maria Helena Guimarães de Castro, propôs em um encontro em Washington nos Estados Unidos, a criação do programa de avaliação educacional que objetiva comparar os sistemas de ensino e desempenho de mais de 20 países das Américas, integrando os indicadores comuns e os projetos já em andamento, especialmente no Brasil. Os sistemas de informação e indicadores educacionais e a avaliação da qualidade da educação, vertentes coordenadas pelo Brasil, fazem parte do Plano de Ação, aprovado durante a II Cúpula das Américas, em que se destaca o papel da educação como *chave para o progresso*. A proposta de avaliação foi montada pelo governo brasileiro a partir de quatro componentes centrais: reforço dos sistemas nacionais de avaliação educacional, com ênfase na capacitação profissional de especialistas; desenvolvimento de estudos internacionais sobre equidade e melhoria da qualidade da educação; incentivo aos países do continente a participarem de estudos internacionais, com vistas ao reforço da qualidade de articulação entre os distintos atores da área de avaliação; e desenvolvimento de capacitação técnica treinamento de especialistas), por meio de cursos e seminários, e de redes de instituições e universidades (MEC/INEP, 2000, p.2).

8 Ver: Folha de S. Paulo. São Paulo, 11 jun. 2000.

avaliação, assumindo o SAEB, o ENEM, o *Provão*, os censos educacionais, a avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação, o credenciamento e o recredenciamento dos cursos e das IES, dentre outras modalidades que poderão ser criadas. Essa agência sofreria menos *perturbações externas*, pois seria um *órgão autônomo, com administração própria*⁹.

Concluindo, o sistema de avaliação da educação superior deve se constituir, cada vez mais, em um conjunto de sinais de *input*, de *process*, de *output*, de *feedback*, que se

relacionam de modo complexo, objetivando uma maior interdependência dos mecanismos e das partes que compõem a avaliação, assim como uma certa automatização e autonomização do processo. Isso significa, em outras palavras, que o controle, a precisão e a previsibilidade do modelo adotado assegura estabilidade no processo de tomada de decisão e tende a se perpetuar no sentido de orientar o planejamento e a execução de políticas educacionais, em que pese possíveis alterações no cenário político nacional.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Memorando de entendimento sobre educação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América**. Brasília, Governo do Brasil/ Governo dos EUA, 14 outubro de 1997.(mimeo)
- _____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, 1995.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, **Diário Oficial da União**, 1996.
- _____. Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998. Institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior, e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, 1998.
- _____. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Brasília, **Diário Oficial da União**, 1996.
- DIAS SOBRINHO, José. Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras: Construção do Modelo e Implicações. In: CATANI, A.M. (Org). **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.
- _____. Evaluación de la educación superior en Brasil. In: YAZÁRBAL, Luis, VILA, Ana & RUÍZ, Roberto (Editores). **Evaluar para Transformar**. IESALC/UNESCO – Caracas, 1999.
- DOMINGUES, José Luiz, TOSCHI, Mirza Seabra, OLIVEIRA, João Ferreira de. A reforma do ensino médio: a nova formulação curricular e a realidade da escola pública. **Universidade e Sociedade**. Brasília: Andes, v.1. n.1, p.125-130, jan./abr. 2000.
- FOLHA de S. Paulo. São Paulo, 11 jun. 2000.
- FOLHA de S. Paulo. São Paulo, 29 jun. 2000, p. C 5.
- FOLHA de S. Paulo. São Paulo, 9 ago. 2000, p. C 5.
- MINISTÉRIO da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. **Inep apresenta proposta para avaliação educacional**. Brasília, MEC/ INEP, 1 ago. 2000 (www.mec.gov.br)
- OLIVEIRA, João Ferreira de. Liberalismo, educação e vestibular: teses polêmicas. **Cadernos da Educação**. Goiânia: FE/UFG, n. 2, p.1-20, 1995.

⁹ Ver: Folha de S. Paulo. São Paulo, 29 jun. 2000, p. C 5.