

Doutora em Educação:
Currículo e professora
do Programa de Pós-
graduação em
Educação: Currículo da
Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo.
E-mail:
mabramowicz@uol.com.br

ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AVALIAÇÃO: a voz dos gestores¹

CRITICAL ANALYSIS OF PUBLIC EVALUATION POLICIES: the managers' voice

Correspondência:
Address:
R. Dr. Cândido
Espinheira 372 apto.
72
Cep 05004-000
São Paulo – SP

Mere Abramowicz*

Resumo

O presente artigo apresenta uma investigação sobre políticas públicas de avaliação, realizada pelo grupo de pesquisa coordenado pela professora Dra. Mere Abramowicz, no contexto do Programa de Pós-graduação em Educação: Currículo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Entre 2002 e 2004, o grupo de pesquisa acompanhou a implantação das políticas públicas de avaliação do ensino superior a partir de entrevistas que davam voz aos gestores de instituições públicas e privadas, de diferentes níveis de ensino e de diversas localidades brasileiras, com o intuito de desvelar intencionalidades e propósitos, e analisar criticamente como tais políticas incidiam no cotidiano dessas instituições. Hoje, diante da implantação de um novo sistema de avaliação da educação superior (SINAES), esta análise evidencia novamente sua pertinência, por acreditarmos na importância de considerar tais políticas em sua historicidade, reconhecendo eventuais continuidades e rupturas.

Abstract

This article presents an investigation on public evaluation policies, carried out by a research group coordinated by Dr Mere Abramowitz, as part of the Postgraduate Program in Education: Curriculum of the Pontifical Universidad Catholic de Sao Paulo. Between 2002 and 2004, the research group accompanied the implementation of public policies for evaluating higher education, based on interviews which gave voice to managers of public and private institutions, working with different levels of education, and from various parts of Brazil, in order to reveal intentions and purposes, and carry out a critical analysis of how these policies affect the day-to-day practice of these institutions. Today, faced with the implementation of a new system for evaluating higher education (SINAES), this analysis once again shows its relevance, as we believe it is important to consider these policies in their historical context, recognizing any continuities and breaks.

Artigo recebido em:
19/02/2007
Aprovado em:
16/03/2007

Palavras-chave

Políticas públicas; Avaliação; Ensino superior; Provão.

Keywords

Public policies; Evaluation; Higher education; *Provão*.

Introdução

Nos últimos anos, praticamente todos os níveis de ensino foram submetidos a processos de avaliação promovidos por órgãos governamentais no contexto de políticas públicas mais amplas, provocando diferentes reações na comunidade educacional brasileira.

Diante de tal cenário, o grupo de pesquisadores do programa de Pós-graduação em Educação: Currículo, coordenado pela Profa. Dra. Mere Abramowicz, desenvolveu ao longo do triênio 2002-2004 uma pesquisa que se propôs a analisar criticamente as políticas públicas de avaliação, privilegiando a voz daqueles que vivenciam o cotidiano das instituições escolares: os gestores. Dessa pesquisa resultou um relatório, elaborado pelo grupo, que agora levamos a público de forma mais sucinta através deste artigo.

A pesquisa “Análise crítica das políticas públicas de avaliação: a voz dos gestores” retomou as bases teóricas sobre currículo e avaliação, problematizando as políticas públicas de avaliação através da voz dos gestores, com a intencionalidade ética de contribuir para a democratização dos processos de gestão educacional. Norteou-a a crença de que cabe à universidade posicionar-se criticamente face às políticas públicas e, assim, assumir sua função de produtora de conhecimento capaz de subsidiar gestões que assumam o compromisso com a “governança democrática”, na expressão de Licínio Lima (2000).

Trata-se de uma pesquisa que emerge da compreensão de que o atual cenário político-educacional brasileiro e mundial demanda uma análise crítica e rigorosa de como são produzidas as políticas públicas de avaliação, suas finalidades, seus impactos em gestões educacionais e/ou no cotidiano das instituições educativas, entre outros questionamentos.

Desenvolver pesquisas críticas em Educação, em particular sobre avaliação, é participar da história da democracia do nosso país.

Contexto das políticas públicas

Constata-se, hoje, um acirramento das contrações sociais. Presencia-se, por um lado, um movimento mundial com base nas revoluções tecnológicas que favorecem o aumento da capacidade humana de desenvolvimento, de progresso, de melhoria da qualidade de vida e, por outro lado, as conseqüências decorrentes deste novo modelo de organização social e da lógica que o capital assume em diferentes países, que restringem as possibilidades da maioria da população de realizar sua humanidade.

No caso brasileiro, percebe-se nitidamente como se agudizam os problemas face à reestruturação produtiva e aos efeitos e impactos da globalização nos diferentes setores econômicos, políticos e sociais. Acentuaram-se os níveis de desemprego, agravaram-se as condições de vida do trabalhador, aumentaram as exigências de qualificação para o trabalho.

Nesse cenário, todas as instituições sociais são chamadas a rever seus papéis e finalidades. As instituições educacionais exercem uma forte influência na economia, direta ou indiretamente. Fica cada vez mais claro o caráter estratégico da educação e da qualificação profissional para a economia das nações.

Como agências produtoras de conhecimento, de um saber crítico, as universidades são chamadas a redimensionar o seu papel social.

Na visão de Guadilla (1995), na América Latina observa-se uma grande pressão externa para que as universidades atendam às exigências dos cenários de mercado. Entretanto, as respostas das instituições são as mais diversas e, dependendo da “solidez” de seu projeto político-pedagógico,

a instituição marcará suas posições com autonomia, caso contrário, ficará fragilizada e tenderá a se submeter às pressões externas, nem sempre favoráveis à democratização social.

Autores como Guadilla (1995), Apple (1982, 1989, 2003) e Lima (2000), dentre outros, vêm constatando em seus estudos e pesquisas que, em meio às pressões do cenário de mercado e como resultado das contradições geradas pelo capital no processo de globalização, surgem movimentos de resistência e luta pela cidadania, pela democracia radical, expressas em práticas sociais, entre elas as gestões de feição democrática em Secretarias de Educação, em Instituições de Ensino Superior, escolas de Ensino Fundamental e/ou Médio e diversos movimentos sociais que lutam pelos direitos de homens e mulheres a uma existência digna, fraterna e justa.

Esses movimentos de resistência, de crítica e de luta corajosa contra a dominação se constroem em diferentes práticas sociais, em tempos e espaços também diversos. Eles se fazem na própria contradição.

Da necessidade da avaliação

Fica cada vez mais clara a necessidade das universidades desencadearem processos de reordenação e reestruturação que lhes permitam enfrentar as transformações externas, como também os impactos no próprio cotidiano institucional. A universidade precisa, por exemplo, responder com profundas mudanças curriculares, com a pesquisa inovadora, com novos modelos de gestão, entre outros (GODZICH, 1989).

É por isso que se torna necessário o exercício de um pensar avaliativo, que é um pensar de interrogação constante sobre a realidade. O princípio educativo da avaliação norteará revisões curriculares, um pensar crítico sobre os caminhos e descaminhos do ensino, da pesquisa e da extensão e promoverá a crítica aos modos de gestão institucional.

Avaliação, na perspectiva que assumimos, é investigação problematizadora dos fenômenos para compreensão das múltiplas relações que fazem a realidade social/institucional. Ela é um diagnosticar para (re)significar, construindo novas possibilidades.

Nesse sentido, passa a ser uma exigência ética que a universidade se comprometa com a análise crítica das políticas públicas educacionais, em especial as de avaliação, junto aos gestores, nos diversos níveis, modalidades e instituições de ensino, desvelando intencionalidades e propósitos, explicando o projeto político educacional do qual fazem parte, interpretando a rede de significados na qual se produzem, apontando conseqüências, demonstrando a visão de mundo, de sociedade, de homem, tecidas nessas políticas, entre outras questões.

A avaliação educacional, enquanto “prática social”, requer a análise e consideração da sua função e utilização inserida em estratégias de luta pelo poder de decisão e em processos institucionalizados de gestão de conflitos e de assuntos sociais. “A avaliação revela, assim, uma faceta eminentemente política”(ESTRELA; NÓVOA, 1993, p.46).

Por essa razão, o contexto organizacional/institucional deve ser conhecido em seus processos e elementos, mapeando-se as conseqüências e possíveis alternativas de intervenção. A elaboração de tais alternativas é sempre o resultado de uma efetiva avaliação do referido contexto e/ou de seus elementos e relações. A pesquisa sob uma ótica crítica ocupa seu lugar e pode oferecer uma valiosa contribuição aos gestores educacionais.

A pesquisa com feições participativas, que estuda criticamente as políticas de avaliação, principalmente mobilizando os gestores a se posicionarem frente a elas, abre as portas para a mudança, daí ela se tornar imprescindível no cenário mundial. Ela, como parte desta totalidade, também é mudança e provoca ruptura com o estabelecido, com o conservador, ela trabalha com contradições e se constrói em meio a relações de poder; ela exerce poder.

Avaliação, assim, é construção e reconstrução; é processo de colaboração, através da crítica e do trabalho com a diversidade de opiniões e posições.

Quem desencadeia o processo avaliativo, seja uma comissão oficialmente instituída, seja um órgão governamental, é também passível de avaliação. Como afirma Demo (1996, p. 29), “é da lógica e da democracia da avaliação que somente pode avaliar quem é avaliado [...]. Não é cabível um avaliador que foge de ser avaliado”.

Nesse sentido, são imprescindíveis as vozes dos gestores educacionais, seja em Secretarias de Educação, escolas de Ensino Fundamental e Médio,

Instituições de Ensino Superior, Sindicatos de Classe, para que eles possam se posicionar face às políticas de avaliação, analisando compartilhadamente e de modo crítico o nível de interferência dessas nas políticas institucionais, nas decisões pedagógicas mais diretamente relacionadas ao desenvolvimento do projeto político-pedagógico e/ou nas ações relativas às reivindicações de classe.

À discussão sobre políticas educacionais, torna-se indispensável acoplar a questão da qualidade da educação. Para Demo (1996), a intensidade histórica mais característica desta qualidade é a participação; a sociedade mais qualitativa é aquela mais participativa, democrática, solidária, em que o exercício da avaliação é permanente. Como explicam Lyotard (1989) e Santos (1989), para mudar, é mister saber questionar.

Num sentido amplo, pode-se afirmar que o compromisso da avaliação é com a qualidade. Não com qualquer qualidade, mas, do ponto de vista ético, com a qualidade social. A qualidade não se refere apenas aos produtos e serviços mais aparentes, e nisso reside a grande complexidade da avaliação.

É por essa razão que a avaliação é dinâmica, é articuladora, é integrativa. O seu caráter permanente é de *projeto*, numa orientação pró-ativa, concretizando a dimensão de conjunto.

Torna-se necessário compreender que a avaliação não é matéria de unanimidade, ela é um processo de conquista cultural, pois, ao desencadeá-la, a instituição se compromete com o seu autoquestionamento e com processos transformadores. A avaliação levanta questões filosóficas, éticas e políticas a respeito dos fins, meios e compromissos das Instituições de Ensino e/ou dos Órgãos de Classe.

Apoiando-se nessas premissas, esta pesquisa caracterizou-se como uma constante aprendizagem e exercício do princípio educativo/democrático da avaliação, junto a gestores da educação brasileira, ao buscar consolidar humanidades, fortalecer relações democráticas entre gestores e entre eles e a própria instituição, ampliando, também, as suas articulações com outras Instituições de Ensino e demais instituições sociais. Como ratifica Proppé (1990), somos humanos porque avaliamos o mundo e porque nesse esforço avaliamos também nossa própria existência.

Problematizando a avaliação como estratégia de gestão educacional

O debate sobre a centralidade que a avaliação vem ocupando na elaboração de políticas públicas de educação ganha força nas sociedades contemporâneas, em especial, quando a avaliação, como ação política, transforma-se em estratégia de gestão, não só para a educação, mas também para o mercado. Torna-se necessário, portanto, considerar as relações entre Estado, Sociedade, Educação, Escola e o papel estratégico que a avaliação vem assumindo no cenário da globalização e em gestões educacionais de feições mais democráticas.

Compreender criticamente o projeto político social mais amplo, do qual a avaliação é parte, possibilita interpenetrar as políticas públicas de avaliação e os processos de gestão destas políticas, desvelando significados e intenções: como elas se materializam no cotidiano das escolas, das salas de aula, na condução das práticas pedagógicas dentro e fora da escola, na direção da própria formação docente; quais os destinos dos resultados avaliativos, como eles vão interferindo na vida de todos os sujeitos que integram a comunidade escolar. Necessário se faz, portanto, interpretar a avaliação como parte de uma totalidade educacional, a partir de uma investigação ética sobre suas finalidades, seus processos e resultados como síntese de múltiplas inter-relações culturais, sociais e históricas que constituem a educação.

A avaliação educacional, segundo Afonso (2000) está presente nos cenários nacionais e internacionais e se constitui como uma estratégia política de gestão, não só de um projeto educacional localizado – de determinado país, estado, município – mas como um “vetor” estruturante de políticas públicas, diretamente articuladas a um projeto maior de sociedade. Investigar essas relações entre Estado, educação e avaliação abre espaços para se compreender as formas de regulação social que se vão concretizando em cada país, como resultado de uma interação entre uma multiplicidade de fatores internos e externos.

O Estado não pode deixar de ser integrado como elemento chave na análise das políticas educativas em suas múltiplas relações com o mercado,

principalmente, para se interpretar a centralidade da avaliação educacional nas políticas neoliberais e conservadoras, ultrapassando a análise das funções manifestas da avaliação e penetrando com maior profundidade nas suas funções latentes.

Se, por um lado, as “reformas” são estratégias de gestão da crise do Estado pelo Estado e a avaliação conotou-se de centralidade nas reformas, passando a ganhar caráter de emergência política, a avaliação exerce claramente sua função estratégica na crise do próprio Estado e, em consequência, da própria educação.

Afonso (2000) chama a atenção para o caráter de homogeneização das políticas de avaliação (chamaremos de formatação política), em consonância com a questão das similitudes (muito mais predominantes) e especificidades dos sistemas educativos modernos. Isto se torna cada vez mais nítido quando se analisa as relações entre países centrais e periféricos, daí a necessidade de uma reflexão crítica e ética das políticas educativas e avaliativas referenciadas ao contexto mundial: para além do Estado-nação.

Não há dúvida que os governos estão sendo cada vez mais pressionados pelas agências financiadoras da educação, pela globalização de mercado, da qual fazem parte, e por diferentes fóruns sociais, a dimensionarem explicitamente a efetividade dos gastos públicos e eficácia dos serviços prestados. Este novo papel que o Estado tem assumido nas sociedades contemporâneas de Estado Avaliador, tem colocado em cheque o próprio significado da avaliação nos processos de democratização da sociedade.

As políticas públicas para a educação no Brasil, de maneira geral, têm se pautado por ações que expressam uma determinada racionalidade economicista, com vistas à obtenção de maior produtividade e eficiência. Os critérios de racionalidade e eficiência explicitados baseiam-se na lógica burocrática empresarial e, quando tomados como referência para a educação, particularmente para os sistemas de ensino, culminam por priorizar os resultados qualitativos e terminais do processo educacional, em detrimento de elementos fundamentais que definem a qualidade do ponto de vista social.

A análise crítica das políticas públicas de avaliação torna-se uma necessidade – um imperativo ético – para que se possa, além de

resistir aos ditames do neoliberalismo, construir alternativas de democratização da educação e do próprio país. Nesse sentido, a transparência nas e das políticas públicas passa a ser uma categoria de análise importante, pois elas podem contribuir para tornar cada vez mais “transparentes”, “desveladas”, “desmistificadas” as ações políticas, contribuindo com a ingerência das representações populares nos processos decisórios e, em consequência, agregando forças para o processo de democratização social.

Não existe avaliação da escola que não seja para implementar um dado modelo de escola e/ou de política educacional, e é por essa razão que não podemos nos deter apenas nas questões técnicas, epistemológicas ou políticas da avaliação. Precisamos torná-la uma questão ética: uma ética de libertação. Assumirmos isto significa ir além da crítica e investir em projetos democráticos, emancipadores de educação e de avaliação.

Verificamos, a partir de vários estudos das autoras Cappelletti (1999, 2002), Abramowicz (1996, 1999), Saul (1988, 1999), entre outros autores críticos, um certo consenso de que a avaliação é uma tela crítica de análise da realidade e, quando comprometida com a emancipação social, pode contribuir com a compreensão desta complexa trama política educativa em que as políticas são geradas e como elas se materializam no cotidiano escolar, sendo valiosas fontes de informação crítica, de problematização da realidade, de ressignificação, incorporando-se eticamente aos processos de tomada de decisão, exercendo a sua função de estratégia democrática de gestão educacional.

A clareza de que a avaliação não é a única fonte de informação educacional nem mesmo a mais importante, nos abre caminhos para dimensionar seus limites e possibilidades na ancoragem de decisões e ações eticamente comprometidas com a vida humana, com o pleno desenvolvimento da existência humana, com a democratização da educação e da sociedade. Por esta razão, os resultados avaliativos precisam ser amplamente discutidos nas suas origens, nos seus processos de construção e interpretação; socializados, debatidos, problematizados, ressignificados, aliando-se a um conjunto de outras informações relevantes e significativas que tecem o projeto educacional, tendo como “pano de fundo” o cenário social, político e econômico atual.

Objetivos e proposta metodológica da pesquisa: o diálogo com os gestores

Assumindo os princípios anteriormente apresentados, o grupo de pesquisa em Educação: Currículo analisou criticamente, ao longo de três anos, as políticas públicas de avaliação, privilegiando a voz dos gestores.

Com este estudo, buscou-se identificar e compreender a participação da instituição educacional nas políticas públicas de avaliação e as providências que possibilitaram essa vinculação, interpretando os mecanismos e estratégias de adesão e resistência institucionais. Pela voz dos gestores, investigou-se o impacto (as repercussões) das políticas públicas nos rumos institucionais, verificando-se as ações (políticas, programas, projetos) decorrentes da vinculação às políticas de avaliação.

Ainda a partir da voz dos gestores, investigou-se a proposta de avaliação da Instituição, verificando sua convergência ou não com as políticas públicas de avaliação e, também, as conseqüências institucionais/ sociais dos resultados das políticas públicas de avaliação. Buscou-se identificar a interpretação pessoal que cada gestor faz dessas políticas e sua posição com relação a elas, verificando seu grau de adesão ou de resistência.

A pesquisa teve, ainda, como objetivos coletar e analisar sugestões de aperfeiçoamento, propostas de reformulação das políticas de avaliação e sistematizar as contribuições dos gestores, visando fornecer subsídios à elaboração de políticas educacionais democráticas que tenham como norte a qualidade social.

Optou-se, face a esses objetivos, por uma metodologia participativa, que possibilitasse trocas teórico-metodológicas amplas entre as diversas instituições de ensino e a academia, mediatizando discussões que permitissem um olhar cada vez mais crítico sobre as políticas públicas de avaliação e sua ressignificação com fins democráticos emancipadores.

A ênfase na abordagem qualitativa teve a intenção de garantir o reconhecimento das formas e a qualidade das relações na instituição, mas também de constituir

as articulações que integram as ações em malhas mais amplas de sentido, relacionar as estruturas internas aos sistemas alargados das comunidades acadêmicas e da sociedade (DIAS SOBRINHO, 1995).

Para Habermas (1993), a avaliação de orientação qualitativa se fundamenta em processos relacionais que produzem a instituição educativa, enquanto “comunidade da comunicação”. Ela se fundamenta em imagens de mundo, trabalha com base em concepções de instituição/organização social e de educação, ou seja, ela expressa um sistema de valores coletivamente construídos, por sujeitos reais/concretos que se constroem como tais em suas relações cotidianas com os outros e com o conjunto social.

Abordagens dessa natureza normalmente buscam identificar temas que emergem das discussões com os “usuários” da avaliação (PATTON, 1990). Seu objetivo maior é interpretar, compreender de modo profundo e detalhado o significado de um programa, de um curso, de “um objeto de estudo”, do ponto de vista dos participantes (usuários da informação avaliativa). Para Patton (1990), o seu foco principal está na descrição detalhada e no conhecimento profundo, na medida em que ele emerge do contato direto e das experiências com o programa/a instituição e com seus participantes.

Atualmente, há um reconhecimento por parte dos pesquisadores/avaliadores que, mesmo privilegiando-se um enfoque qualitativo, não se deve esquecer da relevância de determinadas informações quantitativas, pois a falsa dicotomia entre essas duas abordagens só empobrece o processo de pesquisa, uma vez que elas se intercomplementam para a compreensão do fenômeno analisado.

Ao assumir a ênfase na abordagem qualitativa, esta pesquisa assumiu que “nem a educação nem a avaliação podem ser compreendidas como processos tecnicistas desligados de valores” (SAUL, 1988, p. 45). Necessária se faz a busca de significados e processos, em lugar de generalizações estatísticas para que sejam priorizadas as análises e interpretações do “particular” e as “repetições” situadas historicamente. Isto não significa perder de vista a objetividade do processo avaliativo nem se negligenciar os dados quantitativos relevantes; defendendo-se a explicitação das fontes e dos modos como as informações surgiram e foram trabalhadas e interpretadas.

Proppé (1990) defende que um fenômeno só pode ser compreendido dentro de seu contexto paradigmático. Nesse sentido, não se pode separar o conhecimento da situação que o produziu, pois, a compreensão não é só descobrir significados, mas penetrar de forma densa e complexa nas relações que os produziram.

É por esta razão que a pesquisa sobre avaliação assume um caráter educativo, pois, compreender a situação é dar passos largos em direção à autonomia.

Esta pesquisa referenda que o princípio educativo ético se constrói no coletivo e para ele retorna. Coletivo que se faz com a contribuição de cada sujeito ativo, que assim se torna porque assume o projeto de gestão educativa para a qualidade social como seu – considera-se parte deste. Um coletivo que aprendeu a se construir, a concretizar o diálogo, a rever posições, a avançar e a conquistar uma cultura de avaliação crítica permanente.

Sujeitos da pesquisa

Participaram da pesquisa dezoito gestores, de onze instituições. Nas Instituições de ensino superior, os sujeitos de pesquisa foram os diretores e diretoras de Centros, Chefes de Departamento, Coordenadores de Curso e/ou representantes da direção, presidentes das comissões de avaliação e, no caso de Universidades, representantes da Pró-reitoria de Ensino Acadêmico. Nas Instituições de Ensino Fundamental e Médio, foram ouvidos seus diretores ou diretoras (ou seus representantes) e coordenadoras e coordenadores pedagógicos, conforme mostra o quadro na página ao lado.

Alguns resultados

A pesquisa “Análise crítica das políticas públicas de avaliação: a voz dos gestores” abrangeu diversos tipos de instituições, quanto a seu porte, mantenedores e níveis de ensino. Dessa forma, pôde recolher

PONTOS
CONTRA

<p>Grupo 1- Universidades/ - Centros</p> <ul style="list-style-type: none"> · Instituições Privadas · Ensino Superior; · Médio e grande porte; · Multicampi 	<p>Grupo 2- Centro Universitário</p> <ul style="list-style-type: none"> · Fundação municipal · Ensino superior · Médio porte · Campus único 	<p>Grupo 3 – Instituição de Ensino Superior</p> <ul style="list-style-type: none"> · Instituições privadas; · Ensino Superior; · Pequeno porte; · Campus único.
<p>Grupo 4 – Instituição de Ensino Superior</p> <ul style="list-style-type: none"> · Fundação Municipal · Ensino superior · Pequeno porte · Campus único 	<p>Grupo 5 – Instituições de Ensino Fundamental e Médio</p> <ul style="list-style-type: none"> · Instituição privada · Ensino fundamental e médio · Unidade escolar de pequeno porte · Franqueado 	<p>Total de Instituições</p> <p style="text-align: center;">11 Instituições 18 gestores entrevistados</p>

Quadro 1 – sujeitos da pesquisa

Fonte: Os autores

uma “polifonia” de vozes, que se manifestavam a partir de diferentes lugares institucionais.

Os dados colhidos com a análise das respostas dos gestores indicaram a participação das instituições predominantemente nos processos de avaliação que lhes eram obrigatórios, como a Avaliação das Condições de Oferta e o Exame Nacional de Cursos (“Provão”), em detrimento daquele que poderia representar um investimento num processo de autoconhecimento da instituição, porém não obrigatório na ocasião (PAIUB). Deste último, haviam participado apenas as instituições públicas entrevistadas.

A atuação das instituições dirigiu-se preferencialmente para o atendimento das exigências, sobretudo, daquelas provenientes da “Avaliação das condições de oferta”. As instituições investiram em instalações e equipamentos, bem como em equipes especializadas que atuassem nos processos de autorização e reconhecimento. Dessa forma, privilegiaram medidas que promovessem sua preservação e crescimento.

Em relação à obrigatoriedade da avaliação do desempenho dos estudantes (Exame Nacional de Cursos), quase todas as instituições particulares, de pequeno, médio e grande porte, revelaram que desenvolveram ações preparatórias ao exame, a partir da repetição de resultados ruins. Em algumas, houve alteração da grade curricular para realinhamento dos cursos aos referenciais do exame. Foi indicada, ainda, a pressão hierarquicamente exercida pelos diferentes níveis de gestão: a alta direção sobre a coordenação e esta sobre os professores. No entanto, o investimento feito pelas instituições em direção à qualificação do trabalho

pedagógico mostrou-se pequeno, tendo sido poucas as referências a programas de capacitação dos professores com a intenção de melhorar a qualidade do ensino. As principais estratégias diante de resultados insatisfatórios foram o fechamento de cursos, a substituição de coordenadores, a renovação do quadro docente e a uniformização de procedimentos (textos, avaliação da aprendizagem). Houve, ainda, a tentativa de redução das defasagens com que os alunos iniciavam os cursos, especialmente em relação ao domínio da leitura e da escrita e, por outro lado, a realização de atividades preparatórias (“cursinhos”) para o exame.

Em relação ao Projeto Pedagógico, constatou-se a presença de documentos elaborados para atender as comissões de avaliação, sem a participação da comunidade acadêmica, que se repetem ano a ano, muitas vezes, unificados para as instituições multicampi.

Alguns dos entrevistados, de Instituições de médio e grande porte, apontaram o fato dos resultados das avaliações públicas terem sido objeto de estudo para repensarem os rumos institucionais, como fechamento de curso, mudança na forma de escolha dos coordenadores de curso que contemple o perfil de gestor (implemente mudanças, faça controles, influencie professores e alunos), demissão de membros da direção de cursos, formação de equipe especializada na montagem de processos de reconhecimento, autorização, reavaliação etc. Segundo os respondentes, foi menor o efeito sobre o corpo docente.

Segundo alguns dos entrevistados, os professores pouco se envolveram com os processos de avaliação dos estudantes, afirmando que estes eram “fracos” e despreparados para cursar o ensino superior.

Os estudantes, por sua vez, de acordo com o depoimento dos gestores, mostraram pouco interesse pelos exames e adotaram, como estratégia de resistência, o “boicote”, não comparecendo ou não respondendo aos exames.

Segundo os entrevistados, os resultados da avaliação pareceram não provocar impacto sobre suas demandas, pois não houve significativa alteração no número de candidatos aos seus processos seletivos.

As políticas públicas tiveram pouco reflexo também na avaliação da aprendizagem que ocorre em âmbito interno. De acordo com os relatos, a maioria das instituições não tinha um projeto em relação à avaliação e esta ocorria sob responsabilidade individual dos professores (exceto

naquelas em que, como citado anteriormente, houve padronização das grades curriculares e da avaliação).

Apesar da não concordância com o modelo de Avaliação de Cursos então em vigor, também conhecido como “Provão”, foi possível observar a intensificação do controle e das pressões das instituições para melhores resultados de aprendizagem, sem, no entanto, evidenciar um aumento correspondente dos recursos investidos nesse setor.

Os resultados dos estudantes no Exame Nacional de Cursos, com a conseqüente atribuição de conceitos que constituiriam uma estratégia de comparação, mostraram ter pouco impacto sobre a imagem das instituições públicas, que já tinham consolidado uma imagem de qualidade de ensino. Já as instituições privadas exploraram resultados positivos para divulgar seu nome e atrair novos alunos.

Os gestores entrevistados mostraram-se unânimes ao reconhecer a importância das políticas de avaliação em vigor, porém destacaram sua preocupação com a uniformidade do processo, notadamente o fato de se utilizar os mesmos instrumentos e referenciais para todas as instituições, sejam elas públicas ou privadas, universidades, centros ou instituições isoladas, o que não atenderia à diversidade de realidades do ensino superior brasileiro.

Diante do questionamento sobre sugestões para o aperfeiçoamento das políticas ou mudanças de rumo, a maioria dos respondentes aponta a necessidade de flexibilização dos instrumentos de avaliação para que dêem conta da diversidade do ensino superior, e que instituições públicas não sejam comparadas com as instituições privadas.

Não houve comentários acerca dos referenciais com que se avaliam os resultados.

Alguns gestores apontam a necessidade de um incremento das avaliações *in loco*, de maneira que a realidade dos alunos e o trabalho realizado pela instituição sejam também considerados como indicador e referencial de avaliação.

Todos os respondentes apontam que a década de 90 foi marcada por uma reação por parte das instituições privadas em relação aos resultados obtidos nas avaliações. Foi devido a eles que os mantenedores passaram a investir em infra-estrutura física, bibliotecas, laboratórios e corpo docente. A maioria reconhece que, para o ensino superior, essa década representa

um grande avanço na melhoria do ensino, embora fique claro que tal melhoria está relacionada às condições gerais do ensino e não necessariamente com a aprendizagem do aluno.

A partir de resultados insatisfatórios, algumas instituições passaram a pensar/implantar programas de capacitação de professores para melhorar a qualidade do ensino.

Quanto à influência direta nos cursos, todas as instituições classificadas nos grupos apontam que as instituições passaram a investir em recursos físicos e materiais (biblioteca, laboratórios etc.) e, num segundo nível de importância, fizeram investimentos no corpo docente, através da contratação de docentes titulados até o percentual exigido pelas condições de reconhecimento, mas na condição de horistas.

Na fala dos gestores, poucos se referem a investimentos na formação e capacitação de professores. A renovação dos quadros docentes, nas instituições privadas, parece ser uma prática mais freqüente. Nas fundações, essa prática parece não ocorrer, pois se percebe a preservação da figura do professor.

Considerações finais

A pesquisa realizada entre 2002 e 2004 permitiu constatar que as políticas públicas de avaliação, que correspondem a um projeto de Estado avaliador, criando mecanismos de controle e regulação, evidenciaram pequeno valor decisional sobre a realidade das instituições.

Como as avaliações externas incidem preferencialmente sobre os produtos e resultados, os processos de reordenação do cotidiano institucional mostraram-se pontuais ou superficiais, afetando apenas periféricamente suas práticas. Observa-se que as decisões são fragmentadas, sem integrar verdadeiramente os diferentes sujeitos, de forma participativa, em torno de um novo projeto educativo.

Considerando-se a rapidez com que as políticas públicas têm sido substituídas em nosso cenário educacional e a recente implantação do SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), a pesquisa aqui apresentada

constitui-se num flagrante de um momento historicamente situado e, ao mesmo tempo, uma provocação para continuar a pesquisar, de modo especial, as etapas iniciais de implantação dessas novas políticas.

Ao contrário do abandono a que se poderia relegar o estudo das políticas públicas já superadas, a recuperação e o aprofundamento das análises nos permitirão identificar rupturas e continuidades em relação às novas políticas. Conseqüentemente, será possível estudar os movimentos a que são submetidas as Instituições de Ensino Superior e as diferentes estratégias que criam para lidar com a complexidade e as ambigüidades que tais políticas envolvem.

O cenário político-educacional brasileiro e mundial demanda uma análise crítica e rigorosa de como são produzidas as políticas públicas de avaliação, suas finalidades, seus impactos em gestões educacionais e/ou no cotidiano das instituições educativas, entre outros questionamentos. Esse é o desafio que move nosso grupo de pesquisa e que nos incita a prosseguir com as investigações.

Referências

- ABRAMOWICZ, M. **Avaliando a avaliação da aprendizagem**: um novo olhar. São Paulo, Lúmen, 1996.
- _____. Avaliação e Progressão Continuada: subsídios para uma reflexão. In: CAPPELLETTI, I. (org.) **Avaliação educacional**: fundamentos e práticas. São Paulo: Articulação Universidade/Escola, 1999.
- AFONSO, A. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2000.
- APPLE, M. W. **Ideologia e Currículo**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- _____. **Educação e Poder**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.
- _____. **Educando à direita**: Mercados, Padrões, Deus e Desigualdade. São Paulo: Cortez/ Instituto Paulo Freire, 2003.
- CAPPELLETTI, I. Um relato de experiência em avaliação enquanto processo. In: **Avaliação Educacional**: fundamentos e práticas. São Paulo: Articulação Universidade/Escola, 1999.
- _____. **Avaliação de políticas e práticas educacionais**. São Paulo: Articulação Universidade/ Escola, 2002.
- DEMO, P. **Avaliação sob o Olhar Propedêutico**. Campinas/ SP: Papirus, 1996.
- DIAS SOBRINHO, J. Universidade: processos de socialização e processos pedagógicos. In: **Avaliação institucional - teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 1995.

- ESTRELA, A.; NÓVOA, A. **Avaliação em educação**: novas perspectivas. Lisboa: Porto Editora, 1993.
- GODZICH, W. A Universidade. In: **Universidade Estadual do Rio de Janeiro**: Departamentalização da Universidade e instabilidade do saber. Rio de Janeiro: UERJ, 1989.
- GUADILLA, C. G. Globalización y conocimiento en tres tipos de escenarios. **Educacion Superior y Sociedad**. Caracas, v. 6, n. 1, pp. 81-101, 1995.
- HABERMAS, J. A idéia da Universidade: processos de aprendizagem. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 74, 1993.
- LIMA, L. **Organização Escolar e Democracia Radical**. São Paulo: Cortez, 2000.
- LYOTARD, J. F. **La condición post moderna - informe sobre el saber**. Madrid: Cátedra, 1989.
- PATTON, M. Q. **Qualitative evaluation and research methods** . 2 ed.. Newbury Park, CA: SAGE, 1990.
- PROPPÉ, O. La investigación de la evaluación como una forma de potenciar el desarrollo en las escuelas y el profesionalismo de los profesores. **Revista de educación**. Madrid n. 293, p. 325-43, set/dic, 1990.
- SAUL, A. M. **Avaliação Emancipatória**: Desafio à Teoria e à Prática de Avaliação e Reformulação de Currículo. São Paulo: Cortez / Autores Associados, 1988.
- Avaliação da Aprendizagem: um caminho para a melhoria da qualidade na Escola. In: CAPPELLETTI, I. (org) **Avaliação Educacional: fundamentos e práticas**. São Paulo: Articulação Universidade/Escola, 1999.
- SANTOS, B. S. **Introdução a uma Ciência Pós-Moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

Documentos consultados

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988) . Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1988.
- BRASIL. Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
- BRASIL/ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO - MEC . Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997, DOU n. 159- seção 1, p. 17991- 20 de agosto de 1997.
- BRASIL/ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO-MEC. Decreto n. 2026, de 10 de outubro de 1996, DOU n. XX- seção 1, p. 20545, de 11 de outubro de 1996.
- BRASIL/ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO-MEC. Portaria 639, de 13 de maio de 1997
- BRASIL/ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO-MEC. Portaria 2041

de 22 de outubro de 1997.

BRASIL/ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO-MEC. Portaria n. 302,
de 7 de abril de 1998.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO-MEC/ PAIUB (PROGRAMA DE
AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS). Textos
básicos, 1993 e 1998.

Nota

¹ Participaram desta pesquisa: Pesquisadores: Doutoras Albene Lis Monteiro, Edda Curi, Hilda Maria C. B. Braga, Rita de Cássia M. T. Stano, Targélia F. B. S. Albuquerque; Mestrandos e doutorandos do programa: Gilcia Maria Salomon Bezerra, Helena Maria dos Santos Felício, Lúcia Helena Andrade Gomes, Marcos Rodrigues de Lara, Maria Isabel A. S. Moniz, Maria Lúcia Salgado Cordeiro dos Santos e Yara Pires Gonçalves.