



Políticas de acesso à educação superior: por que avaliar?¹

Access policies to higher education: why assess?

*Políticas de acceso de educación superior:
¿por qué evaluar?*

Maria Lourdes Gisi, Romilda Teodora Ens*

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Curitiba, Paraná, PR, Brasil

Resumo

Neste trabalho, busca-se discutir a avaliação de políticas públicas e como se apresentam os estudos na literatura contemporânea sobre essa temática, e, nesse contexto, investigar a avaliação das políticas de acesso à educação superior. A importância de estudos sobre avaliação de políticas, em especial, as de natureza social, está no fato de que é justamente

¹ Discussão iniciada na ANPAE (2011), ampliada, modificada, com acréscimo de dados de pesquisa.

* MLG: professora, doutora em Educação Brasileira, bolsista da CAPES, processo n. BGX 13295/13-6, e-mail: maria.gisi@pucpr.br

RTE: professora, doutora em Educação: Psicologia da Educação, e-mail: romilda.ens@gmail.com

a avaliação que permite uma prestação de contas do governo à população, o que significa que é um processo necessário para a democracia. Buscou-se, ainda, identificar em teses e dissertações (2011-2012), no banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a frequência de trabalhos referentes à avaliação das políticas de acesso à educação superior. A partir do estudo realizado, pode-se concluir que as pesquisas sobre avaliação de políticas públicas, de modo geral, ainda são incipientes, e, no que se refere às políticas de acesso à educação superior, embora exista uma produção significativa sobre a temática, o foco está voltado para análise das formas de acesso e permanência na educação superior de diferentes grupos sociais e diferentes programas. São poucos os estudos realizados na área da educação que investigaram, especificamente, a avaliação das políticas de acesso, constituindo-se ainda em um campo de pesquisa pouco explorado.

Palavras-chave: Avaliação. Políticas educacionais. Acesso à educação superior.

Abstract

This paper discusses the assessing public policies and how the studies on this subject are, and in this context, investigates the assessment of higher education access policies. The importance of studies on assessment of policies, in particular the social nature, lies in the fact that it is precisely the assessment that allows the feedback provision of the government to the population, which means that it is a necessary process to democracy. It also intended to identify in theses and dissertations (2011-2012), from Higher Education Personnel Training Coordination (CAPES) database, the frequency of papers related to the assessment of higher education access policies. From the study it can be concluded that researches on evaluation of public policies in general are still incipient, and, with regard to higher education access policies, although there is a consistent significant production on the subject, the focus is on analysis of the forms of access and retention in higher education from different social groups and different programs. There are few studies in education that investigated, specifically, the evaluation of access policies; it is still an unexplored field of research.

Keywords: Assessment. Educational policies. Access to higher education.

Resumen

Este artículo discute la evaluación de las políticas públicas y la forma de presentar los estudios en la literatura sobre este tema, y en este contexto para investigar la evaluación de las políticas de acceso a la educación superior. La importancia de los estudios de evaluación de las políticas, en particular, la situación social, radica en el hecho de que es precisamente la evaluación que permite la prestación de un gobierno responsable a la población, lo que significa que es un proceso necesario para la democracia. Hemos tratado de identificar incluso en tesis y disertaciones de la CAPES (2011-2012) la frecuencia de los trabajos relacionados con la evaluación de las políticas de acceso a la educación superior. Del estudio se puede concluir que la investigación sobre la evaluación de las políticas públicas en general, son aún incipientes, y, con respecto a las políticas de acceso a la educación superior, aunque hay una importante producción coherente sobre el tema, la atención se centra en el análisis de las formas de acceso y permanencia en la educación superior de diferentes grupos sociales y los diferentes programas. Existen pocos estudios en la educación para investigar específicamente la evaluación de las políticas de acceso, convirtiéndose en un campo aún inexplorado de la investigación.

Palabras Clave: *Evaluación. Las políticas educativas. Acceso a la Educación Superior.*

Introdução

Neste texto, discute-se a importância da avaliação das políticas de acesso à educação superior que, como qualquer política pública, pressupõe levar em consideração as relações de poder que se travam na sua formulação. Conforme Aguiar (2010, p. 709) explicita em seu texto sobre avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE), avaliar uma política educacional significa

[...] adentrar no debate da política educacional e de seus determinantes, tendo presente o contexto do desenvolvimento do país e sabendo

que o alcance dos seus objetivos e metas decorre dos resultados das lutas concretas entre grupos sociais com interesses distintos e diversos que disputam a hegemonia nesse processo.

Da mesma forma, ao se referir à educação como direito social, Dourado (2010, p. 680) afirma que sua “[...] efetivação se dá em um contexto caracterizado como um campo de disputas de concepções e projetos e, portanto, demarcada por posições políticas não apenas diferentes, mas substantivamente contraditórias”.

Neste estudo, será considerado o debate de políticas públicas entendidas como uma estratégia do governo composta de planos, projetos e documentos, que contêm as diretrizes para os diferentes setores sociais, econômicos e políticos da sociedade, tendo-se presente que, quando nos referimos à avaliação de política, não podemos desconsiderar que os embates se travam já no momento da formação da agenda, isto é, no momento de decidir as políticas a serem consideradas no sistema de proteção social.

A priorização do estudo sobre avaliação de políticas públicas — em especial, as de natureza social, e, neste estudo, de uma política educacional — justifica-se porque é justamente a avaliação que permite uma prestação de contas do governo à população, o que significa que é um processo necessário para a democracia. É mediante a participação da população que se concretiza um direito do cidadão numa sociedade democrática. Parte-se, assim, do princípio de que a avaliação de políticas de forma participativa é estratégica para a democracia, mas, de modo geral, a avaliação vem sendo utilizada para atender interesses políticos, que procuram cumprir as metas definidas pelos organismos internacionais e querem fazer crer que suas ações são consideradas adequadas à população. Essa prática tem ocorrido já na formação da agenda de políticas públicas, quando se busca acatar interesses que não são necessariamente os da população e não há participação dos grupos interessados em sua formulação e, muito menos, em sua avaliação.

Embora não seja objeto de análise deste estudo a participação da população em todo o chamado “ciclo de políticas”, é importante assinalar que essa participação é importante em todo o processo, em especial, na

formação da agenda das políticas. Entende-se, também, que essa participação não é tarefa simples, pois requer, como ponto de partida para a avaliação de políticas educacionais², métodos que possibilitem a análise crítica das propostas que, por vinculações e direcionamentos, são reguladoras.

Nesse contexto, conforme o tipo de participação do grupo envolvido, segundo Gohn (2007, p. 14), o processo torna-se democrático ou simplesmente vai apenas “reiterar mecanismos de regulação”³. Por isso, é importante analisar se ocorre e como ocorre a participação da população na produção de um texto político ao avaliar políticas educacionais.

Mesmo que os diferentes grupos sociais estejam articulados às reivindicações, elas passam, segundo Offe (1984), por filtros ideológicos. Busca-se a acomodação de conflitos, o que significa que uma decisão política pressupõe luta institucionalizada. Portanto, o modo como são formuladas, implementadas e avaliadas as políticas governamentais, está relacionado às soluções encontradas em cada país, a partir de seu grau de desenvolvimento, de sua vinculação com organismos internacionais⁴ e da prioridade dada a políticas de proteção social.

² Sobre os métodos, concordamos com o que diz Mainardes (2006, p. 48): a “abordagem do ciclo de políticas” ou do da *policy cycle approach* é uma grande contribuição para a análise de políticas educacionais. Essa abordagem, explica o autor, “foi formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e por colaboradores (Bowe; Ball; Gold, 1992; Ball, 1994a) e vem sendo utilizada em diferentes países como um referencial para analisar a trajetória de políticas sociais e educacionais (Corbitt, 1997; Vidovich, 1999; Walford, 2000; Looney, 2001; Kirton, 2002; Vidovich & Donoghue, 2003; Lopes, 2004)”.

³ Tomamos a palavra *regulação* conforme a explicação de Barroso (2005, p. 727), por estar “associada, em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao ‘novo’ papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de ‘modernização’ da administração pública das práticas tradicionais de controle burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal”.

⁴ Organizações das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial (World Bank), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad).

Com o apoio do método do ciclo de políticas⁵, podemos inferir as dificuldades de inserir uma questão na agenda de políticas públicas, bem como acompanhar o processo desde a formulação até a avaliação, pois as pesquisas de Ball, conforme Mainardes e Marcondes (2009, p. 303), “oferecem interessantes recursos intelectuais que permitem compreender como as políticas são produzidas, o que elas pretendem e quais os seus efeitos”.

Concordamos com Arretche (2002, p. 1) que a avaliação é de ordem democrática, pois ao implementar uma política é gasto dinheiro do contribuinte, sendo imprescindível ao governo prestar contas e, assim, permitir o controle social sobre seus gastos. No Brasil, cabe destacar a constituição dos conselhos gestores de políticas públicas⁶ com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), tais conselhos representam importante estratégia para concretizar a democracia participativa, uma vez que, com sua atuação, existe a possibilidade de a população acompanhar e questionar programas e políticas governamentais desde sua formulação até sua implementação na prática, bem como os seus resultados/efeitos, ou seja, avaliar as políticas propostas e implementadas pelos governantes. Tem-se a expectativa de que, à medida que os conselhos, como indica Gohn (2007, p. 108), “[...] se tornem atuantes, fiscalizadores das ações do poder público e denunciadores dos *lobbies* econômicos que pressionam e dominam os aparelhos estatais, eles estarão construindo as bases de uma gestão democrática”. Esses conselhos gestores de políticas públicas, segundo Tatagiba (2005, p. 209), “constituem uma das principais experiências de democracia participativa, [...] representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós”.

⁵ Pois é com base nesse método que podemos analisar a trajetória de políticas e de programas educacionais, por meio de cinco contextos: contexto de influência, contexto da produção de texto, contexto da prática, contexto dos resultados/efeitos e contexto de estratégia política.

⁶ A instituição da participação popular está definida em vários dispositivos do texto constitucional: art. 29, XII; art. 194, parágrafo único, VI; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI e art. 227, § 1º.

Os avanços na Constituição Federal de 1988 resultaram do envolvimento de grupos sociais que buscavam maior atenção para os problemas sociais. No entanto, também na época da constituinte, a vertente neoliberal começou a constituir-se em orientação política de vários países, entre esses o Brasil. Embora o país tenha sido o último na América Latina a fazer os ajustes estruturais que integram as propostas do projeto neoliberal, conforme Filgueiras (2006)⁷, a ênfase em políticas compensatórias foi assumida rapidamente mediante programas focalizados. Tais políticas não favoreceram mudanças nas relações sociais no sentido de atender direitos sociais e de possibilitar maior participação. Nesse cenário, ainda segundo o autor, a hegemonia pertence ao grande capital financeiro, e são seus interesses os atendidos com as políticas econômicas do país, o que restringe os direitos sociais e, de certo modo, compromete a participação da população. Justamente diante desse quadro a avaliação das políticas públicas passou a ganhar maior ênfase, com o propósito de averiguar os resultados obtidos com os escassos investimentos, especialmente na área social, por parte dos organismos internacionais.

Nesse contexto, o estudo sobre avaliação de políticas de acesso à educação superior torna-se pertinente, tendo em vista iniciativas governamentais⁸ relacionadas ao acesso, tais como os processos seletivos diversificados, o sistema de cotas e a ampliação de vagas (Reuni e UAB), ao financiamento (Fies) e a um sistema de bolsas em instituições privadas (ProUni). Tais programas têm a intenção de ampliar as possibilidades de acesso dos jovens à educação superior, motivo pelo qual se faz importante sua avaliação com a finalidade de conhecer seu impacto na realização desse objetivo.

⁷ Tal fato deveu-se, de um lado, à dificuldade de soldar os distintos interesses das diversas frações do capital, até então, presentes no moribundo Modelo de Substituição de Importações (MSI) e, de outro, à intensa atividade política desenvolvida pelas classes trabalhadoras na década de 1980 (FILGUEIRAS, 2006, p. 180).

⁸ Programa Universidade para Todos (ProUni); Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni); Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Estudos sobre avaliação de políticas públicas

As pesquisas sobre políticas públicas passaram a ganhar centralidade, como campo de investigação no país, somente no final da década de 1970 e nos anos de 1980, em especial na ciência política e na sociologia.

As políticas educacionais, por sua vez, passaram a ser objeto de estudo na década de 1980, em especial, em decorrência da criação dos Grupos de Trabalho (GTs) sobre o assunto, em 1981, na Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). Em 1986, foi criado o GT sobre “Política, Administração e Planejamento da Educação”, que, já em 1987, passou, segundo Azevedo e Aguiar (2001, p. 55), a “[...] congregar estudos cujo eixo central fosse as relações entre Estado, sociedade e educação no Brasil” — contemplando, então, análises que privilegiavam “abordagens macroestruturais da política educacional”. É, também nesse momento, segundo as autoras, que se mudou a denominação do GT para: “Estado e Política Educacional no Brasil” e, em 1995, com o intuito de abarcar temas relativos à América Latina houve mudança do seu nome para “Estado e Política Educacional”.

De acordo com Azevedo (2001), as razões que favoreceram estudos sobre políticas públicas, por ocasião do processo de abertura política, devem-se ao fato de esse processo ter desvelado o quanto as políticas econômicas do regime militar contribuíram para aprofundar a negação dos direitos sociais à maioria, a despeito do alargamento formal das políticas sociais. Os estudos, segundo a autora, passaram, então, a contemplar a crise econômica internacional dos anos 70 e suas repercussões no país. As temáticas mais enfatizadas foram: “a crise fiscal do Estado e as necessidades de sua reforma, as proposições neoliberais, as ameaças aos estados de bem estar social nas democracias avançadas; a *debâcle* do socialismo real [...]” (AZEVEDO, 2001, p. 2).

O novo contexto social e econômico motivou estudos no âmbito da pós-graduação, em especial, e os debates promovidos pelas associações científicas mostraram-se mais densos, o que foi evidente na área da educação no GT da ANPED “Estado e Política Educacional”. Percebe-se, assim,

que a característica das pesquisas foi influenciada, principalmente, pela agenda política do país.

Cabe lembrar que, nos Estados Unidos, segundo Frey (2000), os estudos sobre políticas públicas tiveram início já nos anos 50, mas na Europa só iniciaram em 1970, época próxima à data em que se iniciavam no Brasil. Na década de 1980, já se observava um aumento considerável da produção sobre o assunto; no entanto, essa acumulação de conhecimento ainda é problemática, pois, segundo Souza (2003, p. 2), “[...] existe abundância de estudos setoriais, em especial, estudos de caso, dotando a área de uma diversificação de objetos empíricos que se expandem horizontalmente, sem um fortalecimento vertical de produção”.

Com relação especificamente aos estudos sobre avaliação de políticas públicas, observa-se grande carência, o que tem estreita associação com o desenvolvimento do próprio campo de investigação de políticas públicas no país. Segundo Hochman (2007), somente na década de 1990, fortaleceu-se a avaliação da gestão governamental nos países das democracias ocidentais, incluindo a América Latina.

Assim, os estudos e as pesquisas sobre avaliação de políticas públicas ainda são incipientes, por um lado, porque a realização de avaliação nos governos é recente e, por outro, porque há uma escassez de estudos sobre políticas públicas de modo geral. Os estudos existentes, de acordo com Melo (1999, p. 68), estão associados majoritariamente à contribuição de especialistas setoriais, muitos dos quais produzem seus trabalhos na burocracia estatal.

Conforme Bobbio (1979, p. 35),

[...] nunca se considera suficientemente o fato de que há uma estreitíssima lógica entre os resultados obtidos e o procedimento pelo qual são obtidos e, sobretudo, que não apenas os resultados são avaliáveis com base em critérios que nos permitem distinguir os resultados desejáveis dos resultados indesejáveis, mas estão sobrepostos a juízos de valor também as formas de procedimentos [...].

Os estudos mais frequentes sobre avaliação de políticas públicas no Brasil são encontrados, principalmente, na área de administração pública, especialmente em periódicos como: *Revista do Serviço Público*, *Revista de Administração Pública*, e, também, nos *Cadernos de Pesquisa e Estudos em Avaliação Educacional*, da Fundação Carlos Chagas, além das publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Verificase, também, que quase todos os trabalhos seguem um viés normativo e prescritivo nas suas abordagens, o que decorre, em parte, da proximidade dessa área com órgãos públicos e organismos multilaterais (FARIA, 2005; SOUZA, 2003).

O silêncio ainda existente sobre a avaliação de políticas públicas merece atenção especial, até porque os primeiros estudos relacionados à sua implementação, segundo Souza (2003, p. 3), “[...] estão excessivamente concentrados nos fracassos, pouco preocupados com as questões políticas e fortemente assentados no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas são [...] desvinculados de processos políticos”. Assim, faz-se necessário um avanço no sentido de maior aprofundamento para “[...] identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas”. Isto é, estudos que tomem como objeto a avaliação de políticas públicas.

Evidencia-se, portanto, de acordo com os autores citados neste estudo, que existe uma escassa acumulação de conhecimento por parte dos pesquisadores da área; que a maioria desses estudos está voltada para as políticas sociais sem o necessário aprofundamento; e outros tantos são de cunho normativo e prescritivo, o que dificulta uma compreensão dos processos efetivos envolvidos na formação de tais políticas. Além disso, poucos estudos contemplam análises sobre a avaliação de políticas públicas, inclusive sobre políticas educacionais. Essa avaliação é fundamental para compreender todo o processo de formação de uma política governamental, uma vez que a avaliação pode ser compreendida como um mecanismo fundamental de controle democrático da população sobre as ações do governo e, nesse sentido, tem vínculo necessário com a participação política.

Avaliação das políticas de acesso à educação superior

Avaliar as políticas de acesso à educação superior constitui-se em importante contribuição para viabilizar o avanço de sua democratização, entendendo-se acesso como ingresso, manutenção e formação com qualidade. Embora existam iniciativas governamentais que contemplam a ampliação de vagas nas instituições de educação superior, o país ainda se encontra distante de possuir um sistema de educação superior democratizado, conforme indica Oliveira (2013, p. 273),

[a] história do acesso à educação superior no Brasil revela uma tensão permanente entre continuidade e ruptura com os mecanismos de seletividade social, mas com a prevalência da continuidade dos modelos ou processos de seleção dos melhores, segundo as capacidades individuais, ainda que embasado, em geral, no discurso da igualdade de oportunidades e mesmo da democratização do acesso.

Sabe-se que a avaliação de políticas em larga escala não é tarefa de fácil execução, considerando a diversidade entre as regiões e entre as instituições de educação superior em termos de tipos de instituições (universidades, centros universitários, faculdades, institutos federais) e regime administrativo (público, privado); assim, o que mais ganha relevo são estudos realizados por órgãos governamentais, tais como o MEC, com o Censo da Educação Superior, e o IBGE, com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Tais dados permitem um acompanhamento da evolução do acesso à educação superior com base em taxas de escolaridade, número de matrículas, relação de ingressantes e concluintes e evolução de matrículas no decorrer dos anos pesquisados (Tabela 1).

O Censo de 2013 sobre educação superior evidencia um número de matrículas aquém do proposto no Plano Nacional de Educação (2001-2010) (BRASIL, 2001), que previa a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% de dos jovens de 18 a 24 anos de idade. Observa-se, ainda, uma diferença acentuada na relação entre ingressantes e concluintes, demonstrando significativa evasão.

Tabela 1 - Resumo: estatísticas gerais da educação superior, por categoria administrativa, Brasil (2013)

| Estatísticas básicas | Total geral | Categoria administrativa | | | | |
|--|-------------|--------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|
| | | Total | Pública | | | Privada |
| | | | Federal | Estadual | Municipal | |
| Número de instituições | 2.391 | 301 | 106 | 119 | 76 | 2.090 |
| Educação superior – graduação | | | | | | |
| Cursos | 32.049 | 10.850 | 5.968 | 3.656 | 1.226 | 21.199 |
| Matrículas | 7.305.977 | 1.932.527 | 1.137.851 | 604.517 | 190.159 | 5.373.450 |
| Ingresso total | 2.742.950 | 531.846 | 325.267 | 142.842 | 63.737 | 2.211.104 |
| Concluintes | 991.010 | 229.278 | 115.336 | 82.892 | 31.050 | 761.732 |
| Educação superior – sequencial de formação específica | | | | | | |
| Matrículas | 16.987 | 489 | 100 | 208 | 181 | 16.498 |
| Educação superior – pós-graduação stricto sensu | | | | | | |
| Matrículas | 203.717 | 172.026 | 115.001 | 56.094 | 931 | 31.691 |
| Educação superior – total | | | | | | |
| Matrícula Total | 7.526.681 | 2.105.042 | 1.252.952 | 660.819 | 191.271 | 5.421.639 |
| Funções docentes em exercício ^{1,2} | 367.282 | 155.219 | 95.194 | 48.275 | 11.750 | 212.063 |
| Docentes em exercício ^{2,3} | 321.700 | 152.166 | 94.354 | 47.823 | 11.459 | 181.302 |

Fonte: BRASIL, 2014b.

Notas: ¹ Corresponde ao número de vínculos de docentes a instituições de educação superior;² Não incluem os docentes que atuam exclusivamente na pós-graduação lato sensu;³ Quantidade de CPFs distintos dos docentes em exercício em cada categoria administrativa.

O novo Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005/2014, contempla duas metas para a educação superior e uma meta para a pós-graduação *stricto sensu*, de modo a promover a ampliação das estratégias de inclusão social com qualidade de formação:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores (BRASIL, 2014a).

As metas propostas pelo novo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014a) convertem-se em um grande desafio, o que requer políticas públicas que contribuam para uma educação básica de qualidade e propiciem o acesso à educação superior. Nessa perspectiva, estudos que tomam como objeto a avaliação das políticas de acesso podem contribuir para os avanços que se fazem necessários.

Um levantamento realizado no Banco de Teses da CAPES (BRASIL, 2014c) — considerando os anos de 2011 e 2012 — evidencia que na área do conhecimento educação foram defendidas 6.283 teses e dissertações, das quais 113 eram trabalhos de pesquisa sobre o acesso à educação superior, 11 deles referindo-se especificamente à avaliação do acesso/permanência (Tabela 2).

Tabela 2 - Teses e dissertações sobre avaliação das políticas de acesso à educação superior, área de educação (2011-2012)
(Continua)

| Ano | Título | Objetivo do estudo | D | MA | MP |
|------|--|---|---|----|----|
| 2011 | Democratizando o acesso à educação superior: o caso da UFSCar Campus Sorocaba | Identificar se as oportunidades de acesso à educação superior atingiram ou estão atingindo progressivamente os estudantes de Sorocaba e região e se esses estudantes estão tomando ciência da oportunidade de poder usufruir de uma universidade pública reconhecida de qualidade. | | 1 | |
| 2011 | Eu falo: os alunos da escola pública. Democratização do acesso à educação superior – políticas de ação afirmativa | Fornecer subsídios, partindo dos próprios alunos, para a elaboração dessas políticas, uma vez que deveriam ser eles os principais sujeitos dessas ações. | | 1 | |
| 2011 | O ProUni como política pública de ação afirmativa: uma análise do impacto sociocultural na trajetória de egressos, oriundos das camadas populares, do ProUni da PUC-MG | Analisar o impacto sociocultural do ProUni, como política pública de ação afirmativa, na trajetória de bolsistas oriundos das camadas populares egressos da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), tendo em vista as limitações e as possibilidades desse programa atravessado por marcas da ideologia neoliberal no campo educacional. | | 1 | |
| 2011 | Políticas de educação a distância para ensino superior: o foco no aluno da UAB/UFAL | Identificar o perfil dos alunos do Sistema UAB/UFAL, em decorrência da política de universalização (acesso) da EAD nos últimos oito anos, analisando se as condições institucionais oferecidas por ele se aproximam das necessidades, dos objetivos, das expectativas e das demandas de formação desses alunos. | | 1 | |
| 2012 | O ProUni e seus egressos: uma articulação entre educação, trabalho e juventude | Investigar se o ProUni, enquanto política pública de acesso à educação superior, possibilitou melhores condições de inserção no mercado de trabalho, assim como melhorias na condição socioeconômica de seus egressos. | 1 | | |
| 2012 | A inclusão de alunos com deficiência na UEFPB: uma avaliação do programa de tutoria especial | Avaliar as contribuições do Programa de Tutoria Especial da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) para a permanência e o bom desempenho acadêmico de seus alunos com deficiência no ensino superior. | 1 | | |

Tabela 2 - Teses e dissertações sobre avaliação das políticas de acesso à educação superior, área de educação (2011-2012) (Conclusão)

| Ano | Título | Objetivo do estudo | D | MA | MP |
|--------------|--|--|----------|----------|----------|
| 2012 | Universidade Zumbi dos Palmares: uma proposta alternativa de inclusão do negro no ensino superior | Discutir, à luz do debate acadêmico-intelectual deflagrado no país na última década, a proposta alternativa de inclusão do negro no ensino superior concebida e implementada pela Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares. | 1 | | |
| 2012 | Políticas públicas para o ensino superior: estudo sobre a inclusão e o desempenho acadêmico dos bolsistas do ProUni em uma IES privada de Minas Gerais | Analisar se o ProUni tem conseguido se constituir como uma política de inclusão socioeducacional de seus bolsistas e se esses estudantes têm tido sucesso ou fracasso acadêmico, traduzido nos índices de evasão/permanência e repetência. | | 1 | |
| 2012 | Avaliação da política de cotas da UEPG: desvelando o direito à igualdade e à diferença | Realizar uma avaliação da efetividade da política quanto ao favorecimento da ampliação do acesso ao ensino superior para estudantes negros oriundos de escolas públicas e estudantes oriundos de escolas públicas. | | 1 | |
| 2012 | O Programa REUNI na Universidade Federal de Juiz de Fora | Avaliar o programa Reuni na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), por meio dos indicadores Relação Aluno-Professor e Taxa de Conclusão da Graduação, com o objetivo de verificar suas contribuições para a melhoria do ensino de graduação. | | | 1 |
| 2012 | A acreditação no sistema federal de ensino superior e seus reflexos na rotina institucional da UFJF | Analisar se do sistema federal de acreditação do ensino superior federal no Brasil, que articula a regulação e a avaliação da graduação, emergem diplomas que estabelecem parâmetros e insumos que devem ser atendidos para a oferta de cursos de graduação, seja pela rede privada, seja pela rede pública federal. | | | 1 |
| TOTAL | | | 3 | 6 | 2 |

Legenda: D = doutorado; MA = mestrado acadêmico; MP = mestrado profissional.

Fonte: BRASIL, 2014c.

Evidencia-se que os trabalhos indicados na Tabela 2 referem-se especificamente a programas de governo e focalizam realidades específicas (cursos, instituições ou grupos sociais), não permitindo a extensão das conclusões para a realidade do país. Essa é uma situação comum nas pesquisas sobre o tema, já assinalada por Souza (2003), que se refere à abundância de estudos setoriais, sendo muitos desses, estudos de caso. Outro aspecto a destacar é que a maioria dos estudos são dissertações de mestrado que têm um período de pesquisa muito restrito, inviabilizando estudos em larga escala.

Ainda cabe retomar os estudos de Faria (2005), que indicam a década de 1990 como aquela em que se pôde verificar nas democracias ocidentais, de modo geral, e na América Latina, em particular, maior ênfase na função da avaliação em gestão governamental, motivada, segundo o autor, pela “[...] necessidade de ‘modernização’ da gestão pública em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado” (FARIA, 2005, p. 97). Tal perspectiva de avaliação é coerente com os manuais que a apresentam como a última etapa do chamado ciclo das políticas⁹, como

[...] atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra [e que poderia então] fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso [também] como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability* (FARIA, 2005, p. 97-98).

A partir desse entendimento da avaliação de políticas públicas, Faria (2005) considera que ela prioriza aspectos normativos e técnicos, enfatizando seu papel como instrumento gerencial, o que vem ocorrendo desde a década de 1990 na América Latina a serviço da reforma de Estado, um Estado avaliador e subordinado à lógica do mercado.

A estratégia da avaliação com enfoque gerencialista ocorre com maior frequência quando se pretende racionalizar recursos e verificar

⁹ Faria ao fazer referência ao “ciclo das políticas” não o utiliza no sentido do “método do ciclo de políticas”, de acordo como Ball (1994), citado por Mainardes (2006).

quais programas devem ter continuidade e quais devem ser extintos, e como os programas que permanecem, ou os novos que serão implantados, podem ter maior rendimento. Assim, a avaliação das políticas públicas no contexto da reforma do Estado apresentava-se como instrumento central, pois deveria dar credibilidade às ações implantadas.

Embora motivo de debate ao longo da história da educação superior no país, foi na década de 1980 que se retomou o papel social da universidade e iniciou-se um debate no âmbito dos movimentos sociais e no contexto acadêmico sobre a necessidade de sua ampliação, tratando-se, portanto, de tema de investigação recente.

Considerações finais

Não se pode desconsiderar que uma avaliação de políticas públicas para atingir seus propósitos intrínsecos seja realizada sem o devido rigor científico; que alguns modelos são mais simples outros mais complexos ou mais aperfeiçoados; que se pode, ao avaliar uma política ou políticas públicas, levar em consideração todo o processo, desde o desenho inicial da política, sua formulação, implementação e a proposta de avaliação preexistente, ou avaliar apenas o resultado final; e, ainda, que a confiabilidade da avaliação tem relação, também, com a possibilidade de obtenção de dados confiáveis.

Mas a pergunta de maior pertinência é: qual a importância da avaliação de políticas públicas, nesse caso, das políticas de acesso à educação superior? Se na democracia os governantes eleitos pela população se comprometem em representá-los e atender suas necessidades, é certo que essa população tem direito de tomar conhecimento das suas propostas e ações, mas também de participar efetivamente na avaliação das ações implementadas. A questão é decidir sobre o que importa na avaliação de políticas públicas e, principalmente, como a população pode participar dela.

Sobre o que é importante na avaliação, concordamos com alguns critérios indicados por Arretche (2002, p. 3), ao afirmar que uma avaliação de políticas públicas é considerada “[...] boa quando é útil (isto

é, refere-se a uma política de relevância); é oportuna (isto é, realizada em tempo hábil); é ética (isto é, foi realizada com critérios e medidas justos e apropriados) e é precisa (isto é, empregou procedimentos adequados)”.

Embora concordando com os critérios apontados, entendemos que um requisito fundamental é o de que os atingidos pelas políticas tenham o direito de se manifestar, não somente por meio de questionários ou entrevistas, mas que se constituam grupos de acompanhamento com direito a opinar sobre as políticas colocadas em prática, bem como sobre os procedimentos de avaliação e sobre a formulação de novas políticas. É fundamental, ainda, que o referencial analítico contemple todo o processo, e é nesse sentido que concordamos com Mainardes (2006, p. 47) que o método do ciclo de políticas “se constitui num referencial analítico útil e que permite uma análise crítica e contextualizada de programas e políticas educacionais desde a formulação até a sua implementação no contexto da prática, bem como os seus resultados/efeitos”.

Com relação às políticas de acesso à educação superior, que se tem configurado no Brasil como um conjunto de programas compensatórios, sem efetivo acompanhamento e avaliação, reiteramos a importância de participação dos grupos beneficiados nos processos avaliativos, haja vista sua valiosa contribuição para o aperfeiçoamento desses processos e para o avanço da democratização do acesso à educação superior.

Referências

AGUIAR, M. A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. *Educação & Sociedade*, v. 13, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

ARRETICHE, M. Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa. *ComCiência*, n. 36, out. 2002. Entrevista. Disponível em: <www.comciencia.br/entrevistas/ppublicas/arretiche.htm>. Acesso em: 7 nov. 2014.

AZEVEDO, J. M. L. *A educação como política pública*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

AZEVEDO, J. M. L.; AGUIAR, M. A. A produção do conhecimento sobre política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. *Educação & Sociedade*, v. 22, n. 77, p. 49-70, dez. 2001.

BOBBIO, N. Quais as alternativas para a democracia representativa. In: BOBBIO, N. et al. *O marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. 33-54.

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 [...]. 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados; Edições da Câmara, 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15261>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 7 nov. 2014.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014a. Edição Extra, Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 7 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. *Censo da educação superior 2013*. Brasília, 2014b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/apresentacao/2014/coletiva_censo_superior_2013.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. *Banco de Teses*. Brasília, 2014c. Disponível em: <<http://bancodeteses.capes.gov.br/>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97-110, out. 2005.

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. (Org.). *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 210-259, jun. 2000.

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

HOCHMAN, G. História e políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 64, jun. 2007.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação & Sociedade*, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1985)*. 2. ed. São Paulo: Sumaré: ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999. p. 59-99.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, J. F. *Acesso à educação superior no Brasil: entre o elitismo e as perspectivas de democratização*. Campinas: Autores Associados, 2013.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, fev. 2003.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas e de democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 209-16, nov. 2005.

Recebido: 15/12/2014

Received: 12/15/2014

Aprovado: 26/12/2014

Approved: 12/26/2014