

Políticas públicas de avaliação: educação superior e ações de extensão universitária

Marisa R. Teixeira Duarte

Doutorado em Educação pela Universidade Federal Fluminense (2003) e estágio pós-doutoral sobre sociologia das regulações sociais, Universidade Católica de Louvain la Neuve, Bélgica (2008) e sobre política educacional comparada na Universidade de Humbolt, Alemanha, 2013. Professora Associada do Departamento de Administração Escolar e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação/UFMG. Coordenadora do grupo de pesquisa de Política e Administração de Sistemas Educacionais/UFMG, diretora-adjunta de avaliação institucional.

3

Cristina Gonçalves Alvim

Doutorado em Ciências da Saúde - Área Saúde da Criança e do Adolescente -, pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005). Atualmente é professora associada da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais. Subcoordenadora do Colegiado do Curso de Graduação em Medicina da FM/UFMG, 2010-2014. Orientadora plena do Programa de Pós-graduação em Ciências da Saúde - Área Saúde da Criança e do Adolescente. Experiência na área de Medicina, com ênfase em Saúde da Criança e do Adolescente, atuando principalmente nos seguintes temas: asma, fibrose cística, pneumonia, educação médica e pesquisa qualitativa. Atualmente é Diretora de Avaliação Institucional da UFMG e coordenadora da CPA/UFMG.

Resumo

Este artigo visita a história da avaliação da educação superior sob a ótica dos procedimentos (ferramentas de políticas públicas) adotados para a avaliação sistêmica. Tem por objetivo expor as mudanças ocorridas no período posterior à democratização do país e os procedimentos articulados para promoção de *accountability* nas instituições de educação superior (IES). Para esse fim, a literatura sobre avaliação da educação superior recebeu revisão parcial, e a pesquisa coletou os originais dos instrumentos de ação pública presentes em diferentes períodos. Em seguida, efetuou análise de conteúdo do documento produzido pelo Fórum de Pró-Reitores das Universidades Públicas Brasileiras. Os resultados revelam a

permanência do modelo de autoavaliação e avaliação externa realizada por pares, com repercussões para o monitoramento das ações de extensão.

Palavras-chave: Educação superior. Políticas públicas de avaliação. Políticas de *accountability*.

Avaliação e avaliadores

O termo “avaliação”, na atualidade, é repleto de significações. Podemos afirmar, sobre esse termo, tratar-se de uma noção que está na moda. A ele são associados atos decisórios de critérios relacionados com formas e graus de veracidade que estabelecem hierarquia de valores, ou seja, atos de classificação e reclassificação. À avaliação atribuímos a seleção de resultados acordados e orientadores da ação, como também com ela nomeamos as práticas de aferição das diferenças entre coisas, sujeitos e ações. Martucelli (2010) ressalta que as formas de avaliação constituem o centro de numerosos debates e de contestações aos poderes que se legitimam ao as utilizarem como meios de justificação de escolhas que afetam terceiros ou mesmo o conjunto da sociedade, sem que esses participem das deliberações. Avaliar possibilita mensurar demandas e estabelecer métricas para legitimar decisões. Polifonias e polissemias constroem em torno desse termo discursos ambíguos, capazes de nublar as relações de poder que subjazem a toda e qualquer avaliação.

Esse termo é constitutivo das chamadas políticas paratópicas,¹ pois essas, embora pertencentes ao mundo das relações de poder, afirmam dele se distanciar por sua objetividade e capacidade de mensuração para retornar de forma muitas vezes impositiva, porém com maior legitimidade. Por intermédio da avaliação, alimenta-se, ainda, um conjunto de relações que atendem a reivindicações sociais de imparcialidade, de singularidade e de reconhecimento da diversidade. As instituições estatais na atualidade funcionam cada vez mais por lógicas de projetos e programas, que se dão mediante parcerias negociadas em torno de metas. À avaliação de resultados cabe demonstrar desde o cumprimento do estabelecido, até os impactos e os efeitos de médio ou longo prazo.²

¹ Sobre a noção de paratopia, ver: CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2012.

² A esse respeito, documento publicado no site do Tribunal de Contas da União é expressivo do discurso orientador de políticas de *accountability*: “as fiscalizações realizadas pelo TCU aperfeiçoam-se cada vez mais. Deixam de focalizar apenas e pobremente a execução do

No Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990, assistimos ao crescimento desse fenômeno avaliativo comum aos mais diferentes países. Trata-se do fenômeno denominado por Neave (1999) como “Estados avaliadores”, no qual diferentes governos, ao concederem maior autonomia às instituições para o controle dos processos, introduziram, por sua vez, sistemas de avaliação para análise dos resultados obtidos, o que lhes permite “dirigir” ou “controlar” os processos a distância. Dias Sobrinho (2004) assinala a existência de duas correntes ideológicas orientadoras das políticas de reforma e avaliação da educação superior: uma mais instrumental, que orientaria mudanças nela sob uma lógica de mercado, como pré-requisito para o desenvolvimento econômico, e outra segunda corrente, que a associaria à noção de bem público, esta o autor considera comprometida com mudanças e processos avaliativos promotores de uma educação humanista, inclusiva e democrática. Para dois tipos ideais de políticas, Dias Sobrinho (2004) enunciou tipologia de avaliação coerente a tais políticas: uma de controle e outra de produção de sentido. Morosini (2014), ao analisar concepções de qualidade da educação superior, reafirma, 10 anos depois, tipologia semelhante – entre uma concepção isomórfica e outra de equidade.³

Na educação superior brasileira, a aferição padronizada de resultados educacionais, pela via das avaliações em larga escala, foi justificada pelo objetivo de atender a uma ampla gama de jovens-famílias-consumidores(as), frente à diversificação tanto da oferta quanto das demandas a que são submetidos. Divulgar resultados das avaliações sistêmicas tornou-se um meio para comparar e orientar decisões em um universo em que a oferta é diversa e desigual. Termos como “cidadão ou consumidor consciente” designam atores que, potencialmente, fazem uso de informações objetivas e fundamentadas em avaliações para suas escolhas e decisões. Procedimentos de avaliação educacional sistêmica são adotados, ainda, pelos mais diferentes governos e em escala global. A expressão “decisões políticas fundamentadas em evidências” enuncia um novo tipo de liderança, na qual o

cronograma físico-financeiro dos programas e a comprovação dos bens adquiridos ou das obras realizadas (aspectos que evidenciam somente o cumprimento das obrigações contratuais e a obtenção de informações quantitativas). Caminham – e ainda há muito terreno a ser conquistado – em direção à análise crítica das repercussões dos programas públicos no meio em que atuam” (BEZERRA, s.d., p. 17).

³ Para Morosini (2014), esses seriam os tipos principais em disputa na atualidade. Conforme essa autora, a qualidade isomórfica, centrada na definição de *standards*, seria a voz mais forte em processos avaliativos. Já a noção de qualidade, abarcando estudos qualitativos e quantitativos, seria refletora da complexidade do local.

atendimento a interesses em disputa seria substituído pela escolha fundada na ciência.

Essas construções discursivas tratam de forma indistinta instrumentos,⁴ mecanismos e instâncias de julgamento de políticas promotoras de *accountability*⁵ e, dessa forma, produzem efeitos de legitimação daqueles que as vocalizam. Ao polarizar tipos avaliativos ideais, o discurso constrói orientações sociopolíticas capazes de legitimar ações de coordenação na condução das políticas públicas promotoras de *accountability*. Os processos avaliativos envolvem decisões a respeito dos sujeitos a serem avaliados, da composição dos instrumentos de coleta de informações, dos mecanismos que operam a indicação de tendências convergentes e, em especial, da composição e articulação das instâncias de julgamento de mérito.

Maroy e Voisin (2013), por sua vez, assinalam que a escolha dos instrumentos de coleta de informações e a maneira como as informações são associadas e organizam as consequências da avaliação podem ser agrupadas em dois tipos políticos ideais. Um primeiro, que Maroy e Voisin (2013) denominaram como *accountability hard*, enfatiza a aferição de resultados das ações de atores, no sentido de promoção incentivos *versus* sanções. Um segundo tipo, denominado por esses autores como *accountability reflexiva*, expressa preocupações com mudanças na formação e nas lógicas orientadoras de condutas mediante processos autoavaliativos e/ou dialógicos. Analisam, ainda, esses autores, os pressupostos e efeitos diferenciados desses tipos ideais.

Esse é o tema por nós abordado, ou seja, como, ao amalgamar discursivamente instrumentos de avaliação, mecanismos operadores de resultados e instâncias de julgamento das instituições de educação superior (IES), são construídas políticas públicas de avaliação que reiteram ao longo do tempo procedimentos e instrumentos semelhantes. Para esse fim, o presente artigo circunscreve, inicialmente, o uso efetuado da expressão “políticas públicas”, em seguida expõe, com fundamento na sociologia política francesa, procedimento

⁴ “Um instrumento de ação pública é um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus beneficiários em função das representações e dos significados que transmite” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p. 13 *apud* MAROY; VOISIN, 2013, p. 900).

⁵ O termo *accountability* denota neste estudo uma dupla semântica. Expressa, simultaneamente, a competência de ações atribuída a atores diversos, o que demarca sua autonomia, e a prestação de contas pelos resultados alcançados, o que, potencialmente, remete para maior controle social.

analítico para o estudo do desenvolvimento de políticas públicas promotoras de *accountability*, para, sob essa ótica, analisar o Sistema de Avaliação da Educação Superior no Brasil.

Análises de políticas públicas: estudos para além dos governos em ação

Estudos sobre políticas públicas têm se concentrado em compreender, mediante abordagens multidisciplinares, quais são os problemas públicos que devem ser tratados pelas autoridades públicas e como devem ser abordados. As definições clássicas partem das atividades governamentais e uma política pública é, muitas vezes, compreendida como um programa de ações governamentais (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). Entretanto, advertem esses autores:

Após J. Dewey, consideramos como princípio que uma política pública constitui apenas uma hipótese de trabalho. Ela não constitui estritamente um programa racional, mas uma experimentação a qual devemos observar seu desenvolvimento. As políticas públicas constituem quebra-cabeças a ser resolvido, considerando a incerteza dos fins, o inerente e relevante jogo dos atores em seu desenvolvimento. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 12, tradução nossa).

Para se proceder à análise de políticas públicas é insuficiente focar apenas na atuação dos governantes e/ou no aparato estatal, ênfase posta por muitos olhares analíticos que pressupõem o Estado como um piloto da sociedade. É importante compreendermos, também, as negociações entre os atores envolvidos, os mecanismos que os articulam, os grupos de interesse em conflito, a escolha de procedimentos, os valores que os orientam. Reconstituir o quebra-cabeça envolve superar uma perspectiva analítica estadocêntrica. A teoria francesa da regulação social (REYNAUD, 2003) nos permite compreender políticas públicas como processos de regulação social, objeto de negociações, tensões, normas entre atores estatais e societais (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Em sociedades democráticas torna-se cada vez mais difícil implementar decisões do tipo *top down*, pois esses regimes políticos abrem espaços à participação nas mais diferentes esferas da vida social. Todavia, essa palavra “participação” tem significados diferentes, dependendo do(s) ator(es) que a utilizam. Perspectivas concorrentes sobre participação, frequentemente encobertas pelo uso

de termos similares ou ambíguos, apontam para a necessidade de compreender como os processos participativos ocorrem. Por essa razão, a configuração de políticas públicas envolve modos de articulação sob a coordenação da autoridade pública legítima de atores diversos e desiguais e seu desenvolvimento (configuração do quebra-cabeças) ocorre mediante processos incrementais em que valores e práticas são disseminados entre atores individuais e coletivos em tempos e espaços diferenciados. Políticas públicas específicas não se configuram apenas nos contextos de formulação, mas recebem traduções, ou seja, modificações expressivas, pois estão sujeitas aos desafios postos pelos territórios⁶ onde se instalam.

Uma das formas de abordagem na análise de políticas públicas envolve o estudo dos instrumentos, procedimentos e mecanismos utilizados para operá-las em diferentes contextos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). Os instrumentos materializam as intenções e permitem distinguir com maior precisão o que constituiu uma inovação de reciclagens ou meias medidas. As críticas crescentes aos modelos intervencionistas de gestão pública do tipo “comando-controle” são respondidas pelo movimento conhecido como New Public Management com proposições de novos instrumentos de gestão, esses relacionados a contratos e parcerias, sem que essas “inovações” sejam realmente analisadas (LASCOUMES; SIMARD, 2011).

Procedimentos de avaliação da educação superior no Brasil

As discussões em torno da avaliação da educação superior no Brasil têm início em 1983 com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), já no final do período ditatorial (BARREYRO; ROTHEN, 2008). O programa adquiriu a forma de um projeto de pesquisa em duas fases sobre o estado da educação superior no país. A primeira, um estudo base, feita com o intuito de coletar informações fundamentais sobre as IES, a ser realizado por amostragem mediante a aplicação de um instrumento padrão. A segunda fase envolveria estudos de casos, que aprofundariam o estado de conhecimento sobre um assunto, experiências relevantes, análises específicas. Ao final, pretendia-se coletar dados que

⁶ Este termo também apresenta semântica complexa, com componentes diversos de sentido. Na versão difundida pelos autores relacionados ao New Public Management, o território é associado à noção de pilotagem estratégica por resultados e governança por projetos. Movimentos sociais e suas organizações fazem, também, uso do termo no sentido de espaço social para o qual devem ser redirecionadas as políticas públicas.

permitissem a comparabilidade entre instituições (BARREYRO; ROTHEN, 2008). Entretanto, o documento final não contém indicações técnicas ou legais para a avaliação da educação superior (BRASIL, 1983).

No governo Sarney (1985-1990) foi instituída a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (BRASIL, 1985). O relatório apresentado pela comissão, de acordo com Barreyro e Rothen (2008), advogava que a autonomia universitária teria como contrapartida a aferição dos padrões de qualidade no desempenho institucional. A sociedade que financia a universidade teria o direito de exigir a prestação de contas da aplicação dos recursos e do desenvolvimento do ensino e da pesquisa. Ao final do relatório, a comissão apresentou uma lista de instrumentos de avaliação⁷ e recomendava o credenciamento e credenciamento institucional junto ao Ministério da Educação das IES brasileiras.

Seguiu-se ao relatório de 1985, a formação pelo Ministério da Educação do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), cujas propostas focavam as IES públicas. “O documento expedido pelo GERES buscava uma proposta que aumentasse a eficiência das instituições federais por meio da avaliação” (FERNANDES, 2014, p. 39). Nesse período, assiste-se no país à disseminação do movimento conhecido como New Public Management e, com ele, as construções discursivas que associavam a crítica à administração estatal com a defesa das avaliações sistêmicas em educação.⁸ Foi, ainda, a partir da década de 1980 que emergiu um modelo global para a avaliação da educação superior, caracterizado pela combinação de autoavaliação e avaliação externa realizada por pares (BILLING, 2004 *apud* VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006).

Com o Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira (PAIUB), foram estabelecidas diretrizes nacionais para a implementação de processos de autoavaliação institucional das IES brasileiras. De acordo com Barreyro e Rothen (2008, p. 148), a proposta do PAIUB, no início da década de 1990, partiu

da visão de que a avaliação é um ato político e voluntário da instituição em rever o seu projeto acadêmico e social. O ato de autoconhecimento teria função formativa e emancipatória [...] sem a função de atrelar avaliação com financiamento e regulação.

⁷ A análise comparada desses instrumentos encontra-se em curso no presente momento.

⁸ No Brasil, esse paradigma político-administrativo é conhecido como Reforma Gerencial do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Nesse período o discurso em defesa da autonomia universitária, considerava a autoavaliação institucional como expressão de reflexão das instituições de educação superior sobre seus rumos e políticas.

A proposta de avaliação institucional do PAIUB tinha por objeto o ensino de graduação nas IES brasileiras e o Documento Básico (BRASIL, 1993) estabelecia quatro dimensões avaliativas.

Quadro 1 – Dimensões do ensino de graduação a serem avaliadas

Componentes	Categorias	Variáveis	Indicadores
Condições para o desenvolvimento das atividades curriculares	Condições técnicas	Recursos humanos	Docentes Técnico-administrativo
	Condições administrativo-pedagógicas	Infraestrutura	Bibliotecas Laboratórios Oficinas
		Currículos	Disciplinas obrigatórias Disciplinas optativas
Processos pedagógicos e organizacionais	Interdisciplinaridade	Integração das atividades de pesquisa e extensão às práticas curriculares	
	Enfoques curriculares Procedimentos didáticos Interação teoria e prática		
Resultados alcançados	Perfil dos formandos	Importância e competência para o desempenho das funções básicas da profissão Capacidade de análise crítica	
Formação do profissional crítico	Habilitado a atender as exigências de contexto social	Envolvimento do aluno em projetos de pesquisa, extensão e cultura e as condições criadas para tal Condições e perspectivas do mercado de trabalho Demandas gerais da sociedade	

Fonte: Brasil, 1993

Apresentadas como aspectos gerais para a avaliação do ensino de graduação, essas dimensões destinam-se, de acordo com o documento de 1993, à ampliação do autoconhecimento da instituição sobre si mesma (BRASIL, 1993, p. 16), ou seja, tratava-se de um roteiro orientador do que deve ser avaliado.⁹ O instrumento inicial proposto em 1993 listava genericamente um conjunto de variáveis a serem informadas pelas IES, agrupadas em constructos que tinham por referência simultaneamente as instituições e os cursos. Agrupava informações provenientes de cursos e da instituição e a ele subjaziam como lócus latente das avaliações as instituições isoladas e privadas, predominantes na educação superior brasileira.

⁹ Segunda versão do documento de divulgação do PAIUB (Brasil, 1994, p. 104) apresenta ainda "Roteiro aberto contendo matriz de componentes, variáveis e indicadores a serem detalhados pelas IES brasileiras, quando de sua avaliação". Esse roteiro é substituído do original e o desenho dos demais instrumentos para a avaliação institucional está em fase de análise.

Em 1995, um ano após a divulgação do PAIUB, o primeiro Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como “Provão”, foi regulamentado (BRASIL, 1995) e ocorreu junto à primeira edição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A partir desse período, assistimos à ocorrência anual de testes nacionais padronizados para aferição de conhecimentos e competências tanto para a educação superior quanto para a educação básica. Se o “Provão” constituiu, ao longo da segunda metade da década de 1990, o foco das atenções governamentais e das críticas provenientes de atores sociais, a regulamentação da avaliação institucional e de cursos (BRASIL, 1996) desse período estabeleceu um tratamento que aproximou os procedimentos avaliativos das IES do formato atual (Quadro 2).

Em 1996, decreto federal (BRASIL, 1996)¹⁰ possibilitou ao Ministério da Educação sistematizar procedimentos avaliativos, articulando-os com os instrumentos do Censo da Educação Superior mediante indicadores de desempenho global (BRASIL, 1996, artigo terceiro).¹¹ O decreto presidencial estabeleceu o seguinte formato para a avaliação da educação superior:

¹⁰ Estabeleceu procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, com fundamento no disposto no artigo 9º, § 2º, alínea “e”, da Lei nº 4.024 (LDB), de 20 de dezembro de 1961. Posteriormente, foi modificado para atribuir ao Executivo federal competências de credenciamento das instituições de educação superior, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos (BRASIL, 1998). Esses processos avaliativos foram regulados antes do dispositivo que os autorizava ser aprovado em 1998.

¹¹ A partir de 1995 iniciou-se a reorganização do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), no sentido de torná-lo órgão produtor de informações educacionais orientadoras da formulação de políticas do Ministério da Educação. O primeiro passo se deu com a incorporação do Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC/MEC) e, em 1996, da Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE/MEC), passando a existir um único órgão encarregado das avaliações, pesquisas e levantamentos estatísticos educacionais no âmbito do governo federal. Nesse mesmo ano, o INEP foi transformado em autarquia federal (ver, a esse respeito: <<http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>>).

Quadro 2 – Procedimentos de avaliação das instituições e cursos de educação superior

Normas	Procedimentos	Unidades de análise
Art. 3º	Indicadores de desempenho global do sistema	I - taxas de escolarização bruta e líquida; II - taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso; III - taxas de evasão e de produtividade; IV - tempo médio para conclusão dos cursos; V - índices de qualificação do corpo docente; VI - relação média alunos por docente; VII - tamanho médio das turmas; VIII - participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação; IX - despesas públicas por aluno no ensino superior público; X - despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) por habitante nos sistemas público e privado; XI - proporção da despesa pública com a remuneração de professores.
Art. 4º	Desempenho individual das instituições	I - administração geral: efetividade do funcionamento dos órgãos colegiados; relações entre a entidade mantenedora e a instituição de ensino; eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos finalísticos; II - administração acadêmica: adequação dos currículos dos cursos de graduação e da gestão da sua execução; adequação do controle do atendimento às exigências regimentais de execução do currículo; adequação dos critérios e procedimentos de avaliação do rendimento escolar; III - integração social: avaliação do grau de inserção da instituição na comunidade, local e regional, por meio dos programas de extensão e de prestação de serviços; IV - produção científica, cultural e tecnológica: avaliação da produtividade em relação à disponibilidade de docentes qualificados, considerando o seu regime de trabalho na instituição.
Art. 5º e 6º	Avaliação do ensino de graduação, por curso	<p style="text-align: center;">Desempenho do estudante concluinte</p> I - organização didático-pedagógica; II - adequação das instalações físicas em geral; III - adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo; IV - qualificação do corpo docente; V - bibliotecas com atenção para o acervo bibliográfico, inclusive livros e periódicos, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental.
Art. 7º	Avaliação dos programas de mestrado e doutorado	CrITÉrios e métodos próprios da CAPES.

Fonte: BRASIL, 1996.

Entretanto, foi o instrumento de avaliação dos resultados conhecido como “Provão” que adquiriu visibilidade midiática, foco na literatura de política educacional (BARREYRO; ROTHEN, 2008; DIAS SOBRINHO, 2010; SOARES RIBEIRO; CASTRO, 2001; VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006) e prioridade na condução governamental da política de regulação do sistema de educação superior no país, na segunda metade da década de 1990. Os instrumentos de avaliação das condições de ensino também sofreram alterações expressivas no período, e foi a avaliação

institucional o procedimento que pouca atenção recebeu do Executivo federal no período.¹²

Em 2004, a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), apresentada em contraste com as políticas anteriores (DIAS SOBRINHO, 2010), afirmava ter caráter regulatório, porém sem excluir aspectos avaliativo-educativos do sistema (VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006). O documento de divulgação afirma que o SINAES foi pensado com foco nas instituições e suas avaliações deveriam fornecer análises abrangentes das dimensões, estruturas, objetivos, relações, atividades, compromissos e responsabilidade sociais, das IES e de seus cursos (BRASIL, 2003).

O SINAES foi composto (BRASIL, 2004) por três procedimentos avaliativos: o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), as avaliações *in loco* realizadas pelas comissões de especialistas e a avaliação institucional. Cada um desses composto por instrumentos específicos de coleta de informações. Entretanto, a composição dos dois principais indicadores de qualidade presentes no SINAES – o Conceito Preliminar de Curso (CPC), para avaliação do ensino de graduação, e o Índice Geral de Cursos (IGC), para avaliação das instituições – agregam informações, ainda, provenientes do Censo da Educação Superior e do Sistema de Avaliação Trienal dos Cursos de Pós-Graduação, desenvolvido pela a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A análise comparada das modificações introduzidas nos instrumentos encontra-se em curso, mas importa assinalar a permanência das quatro dimensões procedimentais formuladas em 1996.

Verhine, Dantas e Soares (2006, p.299) afirmam, em relação ao ENADE, proposto em substituição ao “Provão”:

Assim como o “Provão”, o ENADE se utiliza de quatro diferentes instrumentos para a coleta de dados: 1) os testes; 2) um questionário para levantar a percepção dos alunos sobre o teste; 3) um questionário sobre o perfil socioeconômico-educacional do aluno; e 4) um questionário a ser respondido pelo coordenador de curso sob avaliação, no qual se pedem suas impressões sobre o projeto pedagógico e as condições gerais de ensino de seu curso. [...] É fundamental registrar uma limitação importante identificada no processo de construção dos instrumentos, tanto para o “Provão” quanto para o ENADE. [...] Nem o “Provão” nem o ENADE são referenciados a critério. Esses dois exames apenas classificam os

¹² No entanto, a pesquisa busca levantar o registro de experiências avaliativas institucionais realizadas no intervalo de 1996 a 2003, tanto em universidades brasileiras quanto em IES privadas (FURI, 1999; UFG, 1996).

cursos avaliados a partir da comparação de seus resultados entre si, no mesmo campo de conhecimento, sem o estabelecimento de um padrão mínimo satisfatório a ser alcançado. [...] A instabilidade do indicador da qualidade dos cursos, proveniente tanto do “Provão” quanto do ENADE, é aumentada pela frequência de revisões feitas à matriz de referência de cada área de conhecimento. Não só os instrumentos em si não são equalizados ao longo dos anos, como também aquilo que é avaliado pode mudar a cada revisão.

Dez anos após o decreto de 1996, as dimensões procedimentais estabelecidas em 1996 permanecem em vigor. Conforme afirmam Maroy e Voisin (2013), as políticas recentes (1990-2000) distinguem-se menos das antigas (1970-1980) pelos princípios ou por filosofias políticas que elas convocam para legitimar-se do que pelas ferramentas que implantam. No caso da educação superior brasileira, os discursos foram constitutivos de diferenças nas políticas de avaliação protagonizadas pelo Ministério da Educação ao estabelecerem diversificação de enunciados e conflitualidades, porém sem rupturas no desenho formulado para essas políticas.

Ao longo do tempo, a literatura sobre o SINAES apontou sua utilização na construção de *rankings* (CALDERÓN; POLTRONIERI; BORGES, 2011), na regulação sistêmica pela via dos resultados (BARREYRO; ROTHEN, 2014) ou, ainda, no desenvolvimento do autoconhecimento das instituições educacionais (DIAS SOBRINHO, 2010; WEBER, 2010). Mas o que está em análise são as mudanças nos procedimentos avaliativos e seus instrumentos ao longo do período, para desse modo verificar alterações nas políticas promotoras de *accountability* no país.

Aos instrumentos e procedimentos de avaliação foram acrescentados, mais recentemente, mecanismos que denominamos como sistemas de monitoramento a distância. Podemos citar como exemplo o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação (SIMEC/MEC), que, nos termos postos pelo Ministério, permite o acompanhamento *on-line* dos programas e projetos do governo federal na área da educação. Transferências financeiras voluntárias, mediante descentralização de recursos para entes subnacionais ou para as instituições federais de educação (IFES) responsáveis pela implementação, ao terem os termos de cooperação acordados no âmbito do SIMEC/MEC, informam, também, um conjunto de dados que permitem ao Ministério acompanhar os processos em desenvolvimento. Ao operar o SIMEC, os implementadores são conduzidos para a

execução de procedimentos prescritos. É a articulação entre os instrumentos de avaliação e os denominados sistemas de monitoramento a distância, que constituem na atualidade as políticas públicas promotoras de *accountability* no Brasil.

Políticas promotoras de *accountability* na extensão universitária

A formação das políticas públicas de avaliação na educação superior observa, para áreas específicas (ações de extensão, por exemplo), lógicas e instrumentos semelhantes aos presentes no subsistema educacional. A leitura do documento produzido pelo Fórum de Pró-Reitores de Extensão em 2009 nos permitiu sistematizar as orientações gerais propostas para as políticas de extensão das universidades públicas brasileiras.

Para Nogueira (2005, p. 23), “a extensão continua sendo a forma como a universidade transmite às comunidades seu ensino e os resultados de sua pesquisa de forma isolada”. Porém, na avaliação do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das IES públicas brasileiras (FÓRUM, 2009) destacaram-se dois avanços no desenvolvimento da política nacional de extensão universitária. O primeiro, de cunho institucional, ao constar, no texto constitucional de 1988, o princípio de indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão (BRASIL, 1988, artigo 207); na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), a promoção da extensão como finalidade da educação superior; e, no Plano Nacional de Educação de 2001-2011 (BRASIL, 2001), a acreditação curricular de 10% para as atividades extensionistas. O segundo avanço destacado refere-se à prioridade dada em programas federais à extensão universitária.

É sob esse diagnóstico que o Fórum de Pró-Reitores de Extensão conceitua a extensão universitária como “processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político, que promove a interação transformadora entre universidade e outros setores da sociedade” (FÓRUM, 2009, p. 42). Entretanto, o documento do fórum é omissivo quanto às características desse processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político, atribuindo por essa razão aos agentes responsáveis pela avaliação as decisões quanto à classificação e seleção das ações, projetos, programas etc. O exercício dessa autonomia, por sua vez, seria condicionado pelos valores e concepções (ideias-força) presentes entre os atores das instituições

específicas. Mas o documento enumera diretrizes que devem orientar tanto a formulação quanto a implementação das ações de extensão.

Quadro 3 – Diretrizes orientadoras de políticas de extensão das universidades públicas

Diretrizes	Definição	Procedimento
Interação dialógica	Orientadora de relações entre universidade (IES) e setores sociais marcadas pelo diálogo e troca de saberes; pressupõe uma ação de mão dupla (FÓRUM, 2009, p. 47).	Metodologias que estimulem a participação.
Interdisciplinaridade e interprofissionalidade	Combinação da especialização com a complexidade inerente às comunidades (FÓRUM, 2009, p. 48).	Interação de modelos, conceitos e metodologias oriundos de várias disciplinas e áreas de conhecimento.
Indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão	Processo acadêmico que vincula a formação de pessoas e a geração de conhecimento.	O estudante como protagonista de sua formação técnica.
Impacto na formação do estudante	Aportes advindos da ampliação do universo de referência e do contato com as grandes questões contemporâneas.	Projeto extensionista deverá conter: professor orientador, objetivos da ação e competências dos atores envolvidos, metodologias de avaliação da participação do estudante (FÓRUM, 2009, p. 53).
Impacto e transformação social	Atuação transformadora, voltada para os interesses da maioria da população e propiciadora do desenvolvimento social e regional, assim como para o aprimoramento das políticas públicas (FÓRUM, 2009, p. 54).	Privilegiar questões sobre as quais atuar, oferecer contribuições relevantes para a transformação da área, setor ou comunidade sobre os quais incide e efetividade na solução do problema.

Fonte: Fórum, 2009.

As diretrizes revelam uma opção entre duas ideias-força, orientadoras da extensão, enraizadas na tradição institucional de IES brasileiras. Extensão como ressonância dos bens comuns gerados ou sistematizados na IES (conhecimentos, produtos, *savoir-faire*, competências profissionais, valores etc.) e/ou extensão como assistência/compromisso social comunitário, com a população pobre e/ou trabalhadora e/ou não escolarizada e/ou vulnerabilizada, nas cidades, estados ou regiões. Para dar força a essa mensagem, o documento articula um conjunto de enunciados associados a princípios de justiça social (FÓRUM, 2009, p. 58-60), condutores das ações de extensão, e silencia duas dimensões dessas ações. A primeira, aquela relacionada à inovação tecnológica, em que investimentos de pesquisa geram novos produtos, processos e concepções de produção de bens e repercutem na produtividade social. Nesse caso, ações de extensão das IES são

responsáveis, dentre outras ações, por patentes, pela coordenação de mudanças nos processos produtivos e pela avaliação externa dos possíveis impactos e efeitos.

A avaliação externa é uma segunda dimensão da extensão pouco explorada pela tradição universitária brasileira. Trata-se, nesse caso, de técnicas e estratégias investigativas conduzidas com o objetivo de reduzir incertezas, melhorar a efetividade das ações e, quiçá, propiciar novas informações para a tomada de decisões. Avaliar projetos e programas sociais e/ou governamentais requer *expertise* de pesquisa e sólida formação do avaliador para fazer face à complexidade do social (termo usado em FÓRUM, 2009).

Dimensionar *a priori* a extensão universitária como “compromisso social” das IES reforça o paradigma que a apreende como realização de ações de assistência, mediante prestação de serviços públicos complementares ao dever do Estado. Acentuar sua dimensão de prestação de serviços assistenciais desloca a difusão da produção de bens simbólicos ou econômicos, lucrativos ou não, que podem contribuir para o desenvolvimento da produtividade social. São essas escolhas que orientam a definição de diretrizes que expressam simultaneamente orientação de valores para a formulação de projetos e sua posterior avaliação. A relação de *accountability* que o documento delineia envolve princípios normativos orientadores de condutas e avaliação colegiada interpares.

O fundamento da política avaliativa e suas ferramentas, subjacente ao documento de 2009, pressupõe um ator mais socializado e inscrito nas obrigações e normas institucionais. Esse ator é marcado por opções normativas e pedagógicas valorizadas coletivamente, e os instrumentos que enquadram as consequências das avaliações objetivam ordenar à organização ou ao profissional que se confronte com seus resultados. De acordo com Maroy e Voisin (2013), nessa *accountability* “suave”, trata-se de fazer evoluir pela formação, pelo acompanhamento, por diversos dispositivos que favorecem a mudança de prática ou a reflexão. Atentam, ainda, esses autores para as consequências advindas de uma lógica de “democracia participativa”, quando restrita aos profissionais, invocada para justificar sua autonomia de ação e, para além, sua obrigação de prestar contas.

Se considerarmos políticas públicas como modos de articulação entre atores sociais, estatais, desiguais e diferentes, políticas promotoras de *accountability* para as ações de extensão universitárias são feitas e redesenhadas pelos atores que as realizam. Esses, por sua vez, como implementadores dispõem de autonomia relativa

de ação na direção de solucionar problemas para que os desenhos previstos sejam executados, como também de construir alternativas na direção de novos caminhos.

Public policy evaluation: higher education and university extension actions

This article aims to review the history of higher education in the context of procedures (public policy tools) adopted for systemic evaluation. He outlines the changes in the period after the democratization of the country and the procedures developed for accountability promotion in higher education institutions (HEIs). For these purposes, the literature on evaluation of higher education received partial revision, and the research collected the originals of the instruments of public action present in different periods. Then, the content of the document produced by Pro-Rectors Forum of Public Universities Brazilian was analyzed. Results indicate that permanence of the self-assessment model and external evaluation by peers, with repercussions for monitoring extension actions.

Keywords: Higher Education. Public policies evaluation. Accountability policies.

Referências

BRASIL. Documento Básico: avaliação das universidades brasileiras, uma proposta nacional. Brasília, DF: Comissão Nacional de Avaliação, 1993. Disponível em: <http://www.lite.fe.unicamp.br/grupos/formac/provao/paiub.htm>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Brasil. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Superior. Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras – PAIUB. Brasília: MEC/SESU, 1994. 111 p.

BRASIL. Presidência da República. *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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9.649*, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9649cons.htm#art46>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Ministério de Educação. Comissão Especial de Avaliação. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior*. Brasília: [s.n.], 2003

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 91.177*, de 29 de março de 1985. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91177-29-marco-1985-441184-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D2026.htm. Acesso em: 15 dez. 2015.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000100008&nrm=iso. Acesso em: 15 dez. 2015.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. *Educação e Pesquisa*, v. 40, n. 1, p. 61-76, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022014000100005&nrm=iso. Acesso em: 16 dez. 2015.

BEZERRA, W. F. O Tribunal de Contas da União e a avaliação de programas públicos: considerações acerca da construção de modelos avaliativos. [s.d.]. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054978.PDF>. Acesso em: 16 dez. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Ed.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998. p. 173-200.

CALDERÓN, A. I.; POLTRONIERI, H.; BORGES, R. M. Os *rankings* na educação superior brasileira: políticas de governo ou de estado? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 19, n. 73, p. 813-826, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000500005&nrm=iso. Acesso em: 16 dez. 2015.

CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. *Dicionário de análise do discurso*. 3. ed. São Paulo: Contexto Editora, 2012.

NEAVE, G. The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, v. 33, n. 3, Sept. 1998. p. 265-284.

Nogueira, Maria das Dores Pimentel. Políticas de extensão universitária brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 88, p. 703-725, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300004&nrm=iso>. Acesso em: 16 dez. 2015.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 195-224, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772010000100011&nrm=iso>. Acesso em: 16 dez. 2015.

FERNANDES, F. *Avaliação e regulação da educação superior no Brasil: trajetórias de conflitos, avanços e contradições*. 2014. 104 p. (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Sorocaba, Sorocaba, 2014.

FÓRUM de Pró-reitores de Extensão das universidades Públicas Brasileiras. Diretrizes de avaliação da extensão. Brasília: MEC/SESU, 2009.

FUNDAÇÃO Regional Integrada – FURI. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. *Relatório 1998*. Erechim-RS, 1999. 240 p.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2007.

LASCOUMES, P.; SIMARD, L. L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction. *Revue française de science politique*, v. 61, n. 01, p. 05-22, 2011.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação & Sociedade*, v. 34, n. 124, p. 881-901, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300012&nrm=iso>. Acesso em: 16 dez. 2015.

MARTUCELLI, D. Critique de la philosophie de l'évaluation. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, v. 1, p. 128-129, 2010. Disponível em: <www.cairn.info/revue-cahiers-internationaux-de-sociologie-2010-1-page-27.htm>. Acesso em: 16 dez. 2015.

MOROSINI, M. C. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 385-405, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772014000200007&nrm=iso>. Acesso em: 16 dez. 2015.

REYNAUD, J. D. *Les règles du jeu: l'action collective et la regulation sociale*. Paris: Armand Colin, 2003.

SOARES, J. F.; RIBEIRO, L. M.; CASTRO, C. D. M. Valor agregado de instituições de ensino superior em Minas Gerais para os cursos de Direito, Administração e Engenharia Civil. *Dados*, v. 44, n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200005&nrm=iso>. Acesso em: 16 dez. 2015.

UNIVERSIDADE Federal de Goiás – UFG. *Avaliação institucional da UFG: projeto biênio 96/97*. Goiânia: Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento, 1996.

VERHINE, R. E.; DANTAS, L. M. V.; SOARES, J. F. Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 14, n. 52, p. 291-310, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362006000300002&nrm=iso>. Acesso em: 16 dez. 2015.

WEBER, S. Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400011&nrm=iso>. Acesso em: 16 dez. 2015.