

A QUALIDADE NO ENSINO SUPERIOR: DISCURSOS HEGEMÔNICO E CONTRA-HEGEMÔNICOS EM DISPUTA

Andréia da Cunha Malheiros Santana - UEL
santanaam@ig.com.br

Ana Lúcia Calbaiser da Silva - UFSCar
anacalbaiser@yahoo.com.br

Andreliza Cristina Souza - UFSCar
andrelizacsouza@gmail.com

Joelma dos Santos Bernardes - UFSCar
joelma.santos833@gmail.com

José Carlos Rothen - UFSCar
jcr3219@yahoo.com.br

Leticia Bortolin - UFSCar
leticia_bortolin@gmail.com

Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes - UFSCar
mcsqfernandes@gmail.com

Pamela Cristina Botiglieri - PMSC
pam_botiglieri@hotmail.com

Regilson Maciel Borges - UFSCar
regilsonborges@gmail.com

Eixo 3: Avaliação na expansão da Educação Superior

Resumo: Este artigo tem como objetivo apresentar elementos para a discussão sobre a disputa entre o discurso hegemônico, que atrela a qualidade do ensino superior aos sistemas de avaliação, e discursos contra-hegemônicos. A fundamentação teórica deste artigo transita entre as ideias de Gramsci e as publicações recentes do grupo de avaliação da Rede Universitas/Br. Por meio de uma pesquisa qualitativa de cunho teórico e bibliográfico, busca-se uma maior compreensão de temas que envolvem a qualidade. Traz referências para evidenciar o discurso hegemônico que constrói a ideia de que a qualidade é alcançada pelo binômio avaliação e regulação, que tem como base a concorrência mercantil entre as instituições. Evidencia-se também a existência de discursos concorrentes nomeados como contra-hegemônicos, uma vez que há uma pluralidade de ideias que permeiam o campo da educação e envolvem a temática da sua qualidade. Conclui-se que este embate entre os discursos se iniciou na década de 1980, sendo que no governo Fernando Henrique Cardoso o discurso que atrela a qualidade da educação aos sistemas avaliativos se tornou hegemônico ao serem implantadas políticas de avaliação de caráter gerencial. Embate esse que permanece presente na elaboração e implantação do SINAES.

Palavras-Chave: Qualidade. Avaliação. Ensino Superior. Hegemonia. Contra-Hegemonia

Introdução

O discurso de que é necessário buscar uma educação de qualidade e que para isso os processos de avaliação são fundamentais tem se tornado corriqueiro na realidade brasileira. Na segunda metade da década de 1990, o Estado brasileiro implantou processos de avaliação

destinados à educação superior e, desde então, divulga os seus resultados anualmente. Tais resultados são considerados como indicadores de qualidade desse nível de ensino e são utilizados como instrumentos de regulação da educação superior.

Esta prática implantada com o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como "Provão", foi intensificada depois de 2008, com a instituição do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC) que foram incorporados ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído em 2004, em substituição ao "Provão". Isso denota um movimento que vincula a ideia de qualidade a uma visão mercantil de educação, pois promove a concorrência entre as Instituições de Ensino Superior (IES).

Visando compreender esse movimento, utilizaremos os conceitos de hegemonia e contra hegemonia de Gramsci. Para Neves e Sant'Anna (2005), desenvolver no Brasil uma reflexão sistemática sobre o conceito de hegemonia proposto por Gramsci se faz necessário, uma vez que nas últimas décadas, vem se disseminando um consenso neoliberal sobre diferentes temas, entre eles, podemos citar a divulgação de resultados da avaliação da educação e de ranqueamentos decorrentes como instrumentos promotores da qualidade. Dentro desta perspectiva, a qualidade é alcançada pelo binômio avaliação e regulação, tendo como base a concorrência mercantil entre as instituições, tal ideia se tornou hegemônica em nossa sociedade, embora haja diversos discursos contra-hegemônicos que questionam a legitimidade deste binômio.

Este artigo, que faz parte da pesquisa "Avaliação, Expansão e Qualidade da Educação Superior no século XXI: uma análise sobre o conceito de qualidade nos cursos de graduação no período pós-SINAES – 2004/2012", tem como objetivo apresentar elementos para a discussão sobre a disputa entre o discurso hegemônico, que atrela a qualidade do ensino superior aos sistemas de avaliação/regulação e os discursos contra-hegemônicos. Trata-se de uma pesquisa qualitativa de cunho teórico e bibliográfico que toma como referência as ideias de Gramsci (1999; 2001) e as publicações recentes do grupo de avaliação da Rede Universitas/Br.

Em um primeiro momento, será apresentado um resgate do significado do termo qualidade e do conceito gramsciano de hegemonia. Em um segundo momento será tratado o movimento de construção de um discurso hegemônico sobre a qualidade, iniciando nas propostas da década de 1980, passando pela implantação do Exame Nacional de Cursos (ENC) e finalizando com o período pós-SINAES.

Qualidade e Avaliação: a construção de discursos hegemônico e contra-hegemônicos

O tema qualidade da educação é bastante complexo. Fala-se, constantemente, em “queda de qualidade” do ensino superior, em falta de preparo dos professores, em baixa produtividade e falta de racionalidade da universidade brasileira. Mas nem sempre essas afirmações estão apoiadas em definições claras e precisas do conceito de qualidade que as perpassa (PAOLI, 1988; FERNANDES, 2002; SANTANA; ROTHEN, 2013).

Buscando uma definição para o termo qualidade no dicionário de filosofia de Abbagnano (1982, p. 784) encontra-se que “a noção de qualidade é extensíssima e dificilmente pode ser reduzida a um conceito unitário”. O autor aponta que a qualidade é um atributo de uma propriedade do objeto que permite distingui-lo de outros, Observa-se que a qualidade não implica em um juízo de valor, mas apenas distingue um objeto do outro.

Para Abbagnano, a definição filosófica do termo “qualidade” não comporta juízos de valores. Contudo, como observam Rothen, Tavares e Santana (2015), na literatura sobre a avaliação da educação o termo sempre é associado a um juízo de valor positivo. Nesse sentido, quando se reivindica uma educação de qualidade, está se cobrando uma educação com atributos “positivos”.

São diversos os significados para este juízo de valor, que variam de acordo com o “contexto sociopolítico e cultural, dependendo também das concepções do que seja o ato educativo, a sua organização e função social” (ROTHEN;; TAVARES; SANTANA, 2015, p. 268). Conforme destacam os autores, “trata-se de um conceito mutável no tempo e no espaço podendo significar diferentes coisas dependendo de quem o emprega”. Não existe um conceito único de qualidade, mas sim ideias multirreferenciadas e polissêmicas sobre o tema.

Atrelar a avaliação à qualidade tornou-se algo natural na nossa sociedade, por isso é possível afirmar que há um consenso de que a avaliação promove a qualidade da educação, tal como uma relação de causa e efeito. A fim de discutir tal articulação, parte-se da premissa de que a sociedade constrói consensos evitando mudanças em suas bases estruturais

Ao produzir um consenso, ou seja, a “[...] adesão espontânea de indivíduos ou grupos”, este passa a se “constituir, ao mesmo tempo, em importante instrumento de dominação [...]” (NEVES; SANT’ANNA, 2005, p. 23). Para Gramsci (1999), esse consenso também é chamado de discurso hegemônico, uma vez que defende uma determinada ideia ou modo de agir sob a realidade. A consolidação do discurso hegemônico forma um senso comum sobre a realidade. O senso comum ocupa o espaço da busca por um verdadeiro conhecimento e permite que uma determinada ideia seja hegemônica em relação à outra. Para

o autor, a sociedade se mantém desta forma não pelo poder material, mas através do consentimento das massas:

Estes sistemas influem sobre as massas populares como força política externa, como elemento de força coesiva das classes dirigentes, e, portanto, como elemento de subordinação a uma hegemonia exterior, que limita o pensamento original das massas populares de uma maneira negativa, sem influir positivamente sobre elas, como fermento vital de transformação interna do que as massas pensam, embrionária e caoticamente, sobre o mundo e a vida. (GRAMSCI, 1999, p.115).

A hegemonia está atrelada a uma forma particular de dominação, ela acontece quando uma classe consegue a aceitação ou o apoio irrestrito da outra, normalmente inferiorizada economicamente. “Hegemonia, então, refere-se tanto aos mecanismos e bases sociais da dominação quanto ao fato da própria dominação” (JOHNSON, 1997, p. 123). Ao construir e difundir estas ideias/crenças, as esferas privilegiadas da sociedade não precisam usar a força material, pois já contam com a aceitação/adesão de todas as suas ideias.

Na perspectiva gramsciana, a classe dominante se transforma em dirigente e desenvolve novos aparelhos de controle e de difusão de ideias, assim os valores deste segmento da sociedade passam a ser internalizados e difundidos por todos.

Nesta nova estratégia, há uma diferença dos métodos empregados: a coerção é feita através do consenso, não mais através da força física e a repressão da sociedade se faz através do convencimento.

O Estado redefine, ainda, suas funções acrescentando às tarefas de comando, governo e domínio a função de direção cultural e política das classes dominadas (hegemonia civil), por meio da adesão espontânea (consenso), passiva e indireta e/ou ativa e direta ao projeto de sociabilidade da classe dominante e dirigente. (NEVES; SANT'ANNA, 2005, p. 25)

Trata-se de um novo modelo de conformismo social, muito comum nas sociedades definidas como urbano-industriais, que apresentam como principais características a padronização de um modo de pensar e atuar. A construção de um pensamento hegemônico pode demandar tempo e esforço dos dirigentes, é preciso que estes construam um discurso e que este seja aceito pela sociedade, pelo menos pela maior parte dela. Esta construção pode acontecer de diferentes formas, através de grandes sistemas culturais como a religião, a escola, os aparelhos de comunicação e outros.

Seguindo este raciocínio, é possível afirmar que as avaliações externas, ao aparecerem sempre atreladas à qualidade de ensino, fizeram com que esta articulação aparecesse como a única maneira de se obter uma educação de qualidade, desta forma está criado o discurso hegemônico.

Tal qualidade está imbuída de um juízo de valor. Considerando-se a multiplicidade de concepções de qualidade de ensino e educação existentes, torna-se necessário, como coloca Grego Veiga (1991), explicitar quais são essas concepções.

O discurso hegemônico se apresenta como a única possibilidade de interpretação da realidade, contudo nenhum discurso hegemônico é eterno, nem tampouco é o único discurso presente na sociedade, por isso Johnson (1997) o caracteriza como instável. Para angariar uma determinada estabilidade, é preciso que ele tenha ampla aceitação e para isto deve ser construído de tal forma que todos o reconheçam como justo e do interesse comum, quando na verdade ele representa apenas o interesse de alguns.

Há sempre um (ou mais de um) discurso contra-hegemônico: “Quando, individualmente, um elemento da massa supera criticamente o senso comum, ele aceita, por este mesmo fato, uma filosofia nova [...]” (GRAMSCI, 1999, p. 115). Para o autor, a construção do discurso contra-hegemônico nasce ao se colocar em xeque o senso comum, pois este se apoia em ideias homogêneas, deste pensamento resulta a importância atribuída pelo filósofo à educação e aos intelectuais respectivamente.

Neste cenário, perceber o viés predominantemente regulatório das avaliações e a sua falsa neutralidade é o primeiro passo para romper com o senso comum, o que possibilita a criação de um discurso contra-hegemônico. Cada época e cada sociedade cria as suas formas de avaliar, usando a justificativa da “busca pela qualidade”, embora os sistemas de avaliação são considerados por muitos como o único indicador da qualidade de ensino. A fim de reforçar este discurso hegemônico, várias experiências de avaliação foram elaboradas e/ou implantadas no país a partir da década de 1980, algumas delas serão discutidas neste artigo.

Anos 1980: a construção de um discurso hegemônico sobre qualidade

A década de 1980 foi caracterizada pelo agravamento da crise econômica e pelo processo de redemocratização da sociedade, graças ao fim do regime militar. Nesse contexto, o cenário educacional passou por diversas mudanças, assinaladas por mobilizações e pela reorganização da educação (SAVIANI, 2010). Segundo Belloni (1999, p. 36), foi nesse período que se consolidou “o debate e as tentativas de implementar a avaliação de modo mais sistemático nas instituições de educação superior”.

Entre as políticas que visavam implantar as avaliações, destaca-se o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), o Relatório da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNRES), o Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), bem como as experiências de avaliação desenvolvidas por

universidades públicas. Essas políticas e experiências de avaliação podem ser analisadas a partir da tensão/disputa entre a função da avaliação (controle ou emancipação) e a definição de quem deve realizá-la (processo interno ou externo) (BARREYRO; ROTHEN, 2011).

O PARU destaca-se por ser uma experiência sistematizada de avaliação da educação superior com finalidade formativa. Criado em 1983, o programa contou com a participação de membros da comunidade acadêmica, o que possibilitou a articulação de discursos contra-hegemônicos no debate. Segundo Dias Sobrinho (2003), o PARU priorizava duas áreas fundamentais: a gestão das IES e o processo de produção e disseminação do conhecimento. Embora tenha sido implantado em algumas IES, o PARU foi desativado em 1984, sem apresentar resultados conclusivos.

A CNRES foi instalada em março de 1985 “com objetivo de propor uma nova política de educação superior” (BARREYRO; ROTHEN, 2011, p.77). O trabalho desta comissão resultou em um relatório a respeito da avaliação e que esta deveria subsidiar à regulação do sistema, servindo como contraponto à autonomia no modelo de educação superior, tendo seus resultados vinculados ao financiamento das IES, o que, para Dias Sobrinho (2003) seria o início da ideia de avaliação como controle.

O GERES foi criado em 1986 com o objetivo de operacionalizar as recomendações da CNRES e acabou por confirmar a articulação entre avaliação e controle. (BARREYRO; ROTHEN, 2011). Para o GERES, a avaliação deveria ser realizada por membros externos às IES e os seus resultados deveriam ser vinculados ao financiamento dessas instituições (ZANDAVALLI, 2009). O GERES defendia, ainda, a manutenção de IES voltadas apenas ao ensino, em contraposição ao modelo de universidade que deve articular ensino, pesquisa e extensão, o que possibilitaria, ainda mais, a expansão das IES privadas. Tal proposta não chegou a ser encaminhada para o congresso.

Em relação às experiências de avaliação desenvolvidas por universidades públicas, destacamos o caso da autoavaliação realizada pela Universidade de São Paulo (USP), que elaborou o relatório intitulado “Relação de docentes sem produção científica em 85/86”, conhecido como “A Lista de Improdutivos da USP” (CATANI; GUTIERREZ; FERRER, 1999). Os resultados parciais deste relatório foram divulgados antes do término da coleta de informações. Para Goldemberg (1992, p. 94), esta publicação precipitada “deu origem a inúmeras reclamações e a uma indignação justificada [...]” (GOLDEMBERG, 1992, p. 94), pois difundiu o discurso de que estes professores (funcionários públicos) eram menos competentes do que se esperava.

Diante do apresentado, é possível observar que as políticas e experiências de avaliação formuladas durante a década de 1980 não foram assumidas pelo poder público de modo sistemático e contínuo (BARREYRO, ROTHEN, 2011), vindo a receber condições necessárias para seu desenvolvimento apenas no início dos anos 1990 (DIAS SOBRINHO, 2003). Outro ponto a ser destacado é a variação a respeito da função da avaliação, que enfoca ora uma visão formativa/emancipatória (PARU), ora uma visão de regulação/controlada (CNRES, GERES, relatório da USP). Igualmente ocorre com a indefinição de quem deveria realizar a avaliação, defendendo-se tanto avaliadores internos (PARU, relatório da USP), quanto avaliadores externos (CNRES e do GERES).

Almeida Júnior (2005), ao resgatar as experiências de políticas de avaliação do período, retrata a tensão entre os atores representantes dos órgãos governamentais e a comunidade universitária que defendiam, de um lado, uma visão da avaliação de enfoque técnico-burocrático e, de outro, uma visão da avaliação de enfoque participativo.

É possível compreender esta tensão a partir dos estudos de Gramsci (1999) sobre a hegemonia, na qual uma visão se torna hegemônica quando passa a ser defendida e adotada pelas classes dirigentes como uma força de política externa sobre a sociedade. Assim, percebe-se que na década de 1980 não há propriamente um consenso em torno da definição do conceito de avaliação e da escolha dos agentes avaliativos, o que nos indica que nesse período não há um discurso que seja hegemônico, mas o que temos é a construção de uma agenda para a avaliação da qualidade do ensino superior que reforça a ideia de que a avaliação era necessária para alcançar a qualidade deste nível de ensino.

Anos 1990: a difusão de um discurso hegemônico

Na década de 1990, instituíram-se e propagaram-se os sistemas avaliativos como uma forma de garantir a qualidade da educação superior brasileira. Isso se tornou evidente no primeiro mandato presidencial do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998), em nome da modernização do Estado buscou-se implantar uma gestão gerencial da administração pública.

No caso específico da educação, Chaves (2010) argumenta que as diretrizes da reforma do Estado tinham como princípio a privatização, a terceirização e a publicização dos resultados das avaliações externas. Além da implantação de políticas públicas de transferência do encargo do ensino para o setor privado, o que diminuiria a responsabilidade do Estado e supostamente garantiria uma educação de qualidade para todos.

Uma das ações marcantes da Reforma do Estado na educação foi a proliferação de avaliações das instituições de educação baseadas em aplicação de exames. Estes ganharam visibilidade como instrumento promotores da qualidade, sendo que no âmbito do ensino superior as avaliações passaram a atender as finalidades de medição de eficiência e eficácia conforme as necessidades do Estado neoliberal, o que caracteriza uma forma de controle, e de suas reformas, atendendo às necessidades do mercado “em seu apetite por lucros e diplomas” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 202).

Almeida Júnior (2005) explica em 1994, a partir de uma proposta da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) houve a implantação de uma avaliação da educação superior, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) pode ser definido como uma proposta de avaliação mais democrática, que buscava definir políticas e soluções para a educação e não punição ou premiação pela qualidade aferida.

Após a experiência do PAIUB, surgiu o Exame Nacional de Curso (ENC), apelidado de Provão, este teve intensa repercussão social e “objetivava controlar a qualidade das instituições de educação superior privada que tiveram exponencial expansão no período” (ROTHEN, et al, 2015a, p. 644).

A ideia de que a avaliação está atrelada à qualidade se tornou hegemônica, esta articulação não aconteceu apenas no Brasil, mas foi uma tendência neoliberal em diversos países. Toda relação de “hegemonia” é necessariamente uma relação pedagógica, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre as diversas forças que a compõem, mas em todo o campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e continentais (GRAMSCI, 1999, p. 399).

O Provão recebeu muitas críticas, pois apenas avaliava a quantidade de conhecimento dos alunos de graduação, uma vez que não avaliava as inúmeras habilidades necessárias a formação do futuro profissional. Para Rothen (2003, p. 29) “o Provão é uma avaliação parcial do ‘produto’ final das Instituições de Ensino Superior, parcial por não conseguir avaliar todas as características do ‘produto’.” Os resultados deste exame eram usados para elaboração de ranques, estimulando assim a concorrência entre as instituições (ROTHEN, 2003).

Nesse sentido, o conceito de qualidade ficou atrelado à uma avaliação ineficiente, cujo único objetivo era o de estimular a concorrência entre as Instituições. Souza e Oliveira (2003, p. 887) afirmam que tais avaliações incentivaram à competitividade e à “transposição da lógica de mercado para a gestão do sistema educacional”. Segundo os autores, as ações

realizadas pelas instituições não foram no sentido da melhoria, mas da adaptação, sendo que estas passaram a preparar os alunos para o exame, sem mudanças mais amplas.

A divulgação destes resultados pela imprensa teve um papel importante na implantação dessa política, tanto para tornar hegemônica a ideia de que aplicação de uma prova seria suficiente para avaliar uma instituição; como para enfatizar que o papel da avaliação é o de produzir ranqueamentos, estimulando a concorrência entre as Instituições.

Segundo Rothen et al (2015a), a divulgação pela imprensa dos resultados obtidos defendia a ideia de que as avaliações em larga escala “são instrumentos de melhoria da educação, ao promover a concorrência entre as instituições de educação superior” (ROTHEN et al, 2015a, p. 647).

O movimento estudantil e parte da academia se contrapuseram a esta política apresentando um discurso contra-hegemônico que questionava a natureza deste exame e os seus propósitos. Os estudantes conseguiram impedir que a nota de cada estudante fosse pública, mas não evitaram a implantação da política.

Durante este período, muitos acadêmicos criaram a Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES) e por meio dela divulgavam este discurso contra-hegemônico. Rothen e Barreyro (2011a, p. 286) argumentam que o objetivo da RAIES foi além da publicação de artigos, pois objetivava “criar um espaço formado por uma rede de intelectuais que defendiam a concepção emancipatória da avaliação”, tratava-se de um meio para divulgar o discurso contra-hegemônico e conseguir outros seguidores.

Assim a RAIES, por meio da Revista, cumpriu o relevante papel de contraposição a um outro discurso, hegemônico, o da privatização e do fomento à criação de instituições de educação superior privadas, introduzindo um resgate da função pública da educação e um esforço de argumentação nesse sentido (ROTHEN; BARREYRO, 2011a, p. 287).

A crença de que a competição gerada pela avaliação resultaria em melhoria da qualidade de ensino não se confirmou. Ao contrário, a desigualdade entre as diferentes instituições foi aceita como condição mesma de produção de qualidade, pois sendo diferentes e diversificadas as condições dos sistemas e unidades escolares estaríamos caminhando na direção de intensificar os processos de segregação e seleção educacional e social (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 890).

O conceito de igualdade como objetivo principal das políticas educativas foi esquecido. Nesse sentido, pode-se afirmar que a partir de 1995, a ideia de emancipação e igualdade na qualidade do ensino superior foram substituídas por um novo discurso que se tornou rapidamente hegemônico: a qualidade do ensino superior poderia ser medida através

da aplicação de exame externa e as universidades seriam classificadas mediante os seus resultados, produzindo ranqueamentos.

Anos 2000: a consolidação de um discurso hegemônico

Após o fim do mandato de FHC, em 2003, teve início o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A respeito do ensino superior, havia uma expectativa de superação do caráter regulatório do Provão e do surgimento de uma avaliação mais abrangente, que contribuísse realmente para a melhoria na qualidade da educação (RISTOFF; GIOLO, 2006).

O ENC (Provão) ocorreu até 2003. Durante o período de 2003 a 2004 ocorreram embates e impasses entre agentes educacionais, entidades representativas da sociedade civil e o Estado até a efetiva criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (BARREYRO, 2004; DIAS SOBRINHO, 2010; ZANDAVALLI, 2009). O SINAES foi instituído articulando duas concepções de avaliação antagônicas: a avaliação formativa-educativa e a regulatória, e isso ocorreu devido à ação e à interlocução de diversos agentes educacionais que tiveram participação em sua constituição (FRANCO, 2012; VERHINE, DANTAS, SOARES, 2006).

No artigo 1º da Lei 10.861/2004, que institui o SINAES, está exposto que os três eixos estruturantes do sistema são a Avaliação dos Cursos de Graduação, Avaliação das Instituições de Educação Superior e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

À medida que o Estado dá autonomia para que as Instituições de Ensino Superior (IES) desenvolvam seus processos de autoavaliação institucional, por meio da ação da Comissão Própria de Avaliação (CPA) aproxima-se da concepção formativa-educativa da avaliação, visando estabelecer a cultura de avaliação dentro das IES. Por outro lado, ao passo que o ENADE foi se consolidando, percebeu-se uma similaridade em relação ao ENC, o viés regulatório se destacou. (VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006).

Ristoff e Giolo (2006) fazem uma defesa do SINAES, pois este traz a autoavaliação articulada à avaliação institucional externa, reforçando que objetivo da avaliação das instituições de educação superior é o de “identificar o seu perfil e o significado de sua atuação” (RISTOFF; GIOLO, 2006, p.200).

O discurso contra-hegemônico, que defendia uma concepção de avaliação formativa-educativa, presente na Lei 10.861/2004, não permaneceu por muito tempo. Com a publicação do Decreto n. 5.775/2006 foi definida qual é a concepção de avaliação a ser adotada no Sistema: a da avaliação regulatória.

Outro ponto importante desse discurso regulatório do SINAES foi a edição da Portaria Normativa n. 40 de 2007, que trata do processo de trabalho da regulação, da avaliação e da supervisão a partir do ciclo avaliativo do ENADE, buscando estabelecer indicadores de qualidade e conceitos de avaliação. As formas utilizadas pelo Estado para promover a qualidade do ensino superior foram a criação do Conceito Preliminar de Curso (CPC) que é um indicador de qualidade que avalia os cursos superiores e do Índice Geral de Curso (IGC) que é um indicador de qualidade que avalia as instituições de educação superior. (VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006).

Compreende-se que o equilíbrio entre as diferentes formas de avaliar (formativa-educativa e regulatória) a serem utilizadas no SINAES foi, aos poucos, desaparecendo. A avaliação passou a fornecer indicadores para que a regulação e a supervisão pudessem determinar os parâmetros de qualidade a serem alcançados.

O discurso utilizado pelo Estado para aferir a qualidade do ensino superior passou a se apoiar nos indicadores produzidos pelo ENADE, de maneira que este passou a ser a peça-chave para o desenvolvimento da regulação e da supervisão do Sistema.

A partir desse discurso do Estado de instituir uma avaliação regulatória para a melhoria da qualidade, cabe-se pensar sobre a criação de consensos/discursos hegemônicos que, de acordo com Rothen et al. (2015b prelo), propagam que somente um caminho é possível e objetivam que não aconteçam mudanças. Há um consenso atual de que por meio da avaliação se alcança a qualidade da educação. Os autores, no entanto, consideram a existência de uma pedagogia da hegemonia, que busca atender à lógica neoliberal. Essa pedagogia propaga uma visão mercadológica de educação, que valoriza aspectos presentes na administração de empresas, como a competitividade, a ênfase nos dados quantitativos e a produtividade.

Ao invés de uma repressão direta, declarada, faz-se a dominação da massa de uma maneira sutil, pelo convencimento, camuflando os problemas reais. Este discurso hegemônico foi integrado ao SINAES quando este assumiu um viés mais regulatório do que formativo, desta forma passou a propagar consensos, difundindo para a população a ideia de que uma avaliação externa centrada em algumas habilidades dos alunos seja a única forma de se medir a qualidade do nosso ensino superior. Ao ter ciência da capacidade das IES de promover uma educação crítica, que possa desestruturar o modo como a sociedade está organizada, a classe dominante busca propagar como de qualidade uma educação acrítica, que leve à conservação daquilo que está posto.

A construção do consenso, no que se refere à educação superior, perpassa também a elaboração dos documentos legais, que passam a incorporar conceitos da ideologia neoliberal como orientação para a educação nos diferentes níveis de ensino. A educação, nessa perspectiva, deve ser voltada para fornecer mão-de-obra qualificada de acordo com as demandas do mercado de trabalho. As avaliações externas aparecem nesse contexto como necessárias para conferir se a educação oferecida está de acordo com esses interesses.

Conclui-se, a partir do exposto, que apesar do fato do SINAES ter um discurso inicial voltado para a melhoria da qualidade através de uma avaliação mais completa que levasse em consideração o aspecto formativo e emancipatório da educação, a ênfase dada ao ENADE, o caráter obrigatório e regulatório se destacou em detrimento dos aspectos formativos. Eis que o consenso foi criado: para que se tenha qualidade é preciso avaliar. Esta é a ideia presente nos documentos que regulamentam o ensino superior brasileiro.

Conclusão

A qualidade, nos ensina a filosofia, é o que distingue um objeto do outro. Ela é um juízo de fato que não comporta um juízo de valor. Vários aspectos podem distinguir um objeto do outro, não existe a qualidade no singular, mas sim no plural. O uso corrente do termo qualidade o transforma em um juízo de valor positivo: uma educação de qualidade é aquela que tem virtudes, é aquela que é valorizada. Diante das diversas qualidades que distinguem uma educação da outra, se pergunta qual qualidade valorizamos? Qual educação desejamos? Como devemos agir para alcançá-la?

As respostas a estas questões ocorrem na arena social, na qual diversos grupos com visões diferentes se posicionam. Nela, os interesses de classes são manifestados. Nesse embate a visão neoliberal acabou tornando-se hegemônica, caracterizada pelas políticas de privatização, participação mínima estatal nos rumos da economia, abertura econômica, entre outras. Assim, a qualidade da educação serviria “para referenciar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância do setor educacional, e, na maioria das vezes, dos sistemas educacionais e de suas instituições” (DAVOK, 2007, p. 506).

No Brasil, a discussão da relação entre qualidade e avaliação tem o seu início na década de 1980, quando ocorreram as primeiras propostas sistematizadas para a avaliação da educação superior, e foram delineadas as duas principais concepções de avaliação (formativa/emancipatória e regulação/controle) que estão presentes nos períodos posteriores. No governo FHC, o discurso que atrela a qualidade da educação aos sistemas avaliativos se tornou hegemônico, baseando-se principalmente na concorrência mercantil entre as IES, ao

serem desenvolvidas políticas de avaliação de caráter gerencial, tal como se evidencia com a implantação do Exame Nacional de Cursos.

O embate permanece presente na elaboração e nos primeiros anos de implantação do SINAES. A criação do CPC e do IGC alterou a proposta original do SINAES de conciliar uma visão emancipatória com uma visão regulatória. Gradativamente transformou o Sistema de Avaliação em um Sistema de Regulação atrelado à qualidade, que utiliza como referência a comparação entre as instituições e as ranqueia. A consolidação destes índices cria uma visão economicista da educação (ROTHEN; BARREYRO, 2011b), que se insere em uma visão hegemônica de que a qualidade da educação está atrelada aos resultados obtidos nestas avaliações.

Diante da visão hegemônica da qualidade, o que consistiria hoje um discurso contra-hegemônico? Aqui apontamos duas possibilidades para análises futuras: a primeira é trazer para a discussão o valor da igualdade para contrapor ao valor da concorrência; a segunda, é resgatar o debate sobre o que constituiu a educação superior, superando a visão de que ela consiste na exclusiva formação de profissionais para o mercado de trabalho.

Referências

ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. 2 ed. São Paulo: Mestre Jou, 1982.

ALMEIDA JÚNIOR, V. P. Uma análise do processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 10, n. 1, p. 9-30, mar. 2005.

BARREYRO, G. B. Do Provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. **Avaliação**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 37-49, mar., 2004.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Avaliação da educação superior como política pública. In: ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. (Orgs.). **Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas**. São Paulo: Xamã, 2011.

BELLONI, I. Avaliação Institucional: um instrumento de democratização da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, v.5, n.9, p.31-58, jul./dez. 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação(,,) Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/port40.pdf>>. Acesso em: 29/03/2016.

CATANI, A. M.; GUTIERREZ, G. L.; FERRER, W. M. H. O jornal *Folha de S. Paulo* e a “Lista dos improdutivos” da USP. In: DOURADO, L. F.; CATANI, A. M. **Universidade Pública: políticas e identidade institucional**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior Brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr./jun., 2010.

DAVOK, D. F. Qualidade em Educação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, 2010.

FERNANDES, M. C. S. G. **Concepções de qualidade de ensino na perspectiva docente em um Centro Universitário privado e noturno**. Araraquara, SP: Unesp, 2002. 244f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2002.

FRANCO, S. R. K. O Sinaes em seu processo de implementação: desafios e perspectivas. **Revista Entreideias**, Salvador, v. 1, n. 2, p. 9-25, jul./dez., 2012.

GENTILI, P. A. A. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. 141p.

GOLDEMBERG, J. O impacto da avaliação na universidade. In: DURHAM, E. R.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Avaliação do Ensino Superior**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992. p.91-104.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**, volume 1. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **Cadernos do Cárcere**, volume 2. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GREGO VEIGA, S. M. D. **Perspectivas curriculares, participação do aluno e percepção do ambiente acadêmico:** subsídios à reflexão e avaliação da qualidade do ensino de Ciências Agrônomicas. Botucatu, 1991. 393p. Tese (Livre-Docência) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, 1991.

JOHNSON, A. G. **Dicionário de Sociologia:** Guia Prático da Linguagem Sociológica. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.

NEVES, L. M. W; SANT´ANNA, R. Introdução: Gramsci, o Estado Educador e a Nova Pedagogia da Hegemonia. In: NEVES, L.M.W. (Org.) **A Nova Pedagogia da Hegemonia:** estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

PAOLI, N. J. O princípio da indissociabilidade do ensino e da pesquisa: elementos para uma discussão. **Cadernos CEDES**, n. 22, p. 27-52, 1988.

RISTOFF, D.; GIOLO, J. O SINAES como sistema. **Revista Brasileira de Pós-Graduação (RBPG)**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

ROTHEN, J. C. O vestibular do Provão. **Avaliação**, Campinas, v. 8 n 1, p. 27-37, mar. 2003.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. A “Raies” e a Revista Avaliação a construção de um marco teórico, político e metodológico. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 2, p. 267-290, jul. 2011a.

_____. Avaliação da educação superior no segundo Governo Lula: “PROVÃO II” ou a reedição de velhas práticas? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan./mar. 2011b.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B.; PRADO, A. P.; BORTOLIN, L.; CAVACHIA, R. C. A divulgação da avaliação da educação na imprensa escrita: 1995-2010. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 643-664, nov. 2015a.

ROTHEN, J. C.; SANTANA MALHEIROS, A. C.; SOUZA, A. C.; BERNARDES, J. S.; FERNANDES, M. C. S. G.; BORGES, R. M. Uma proposta de compreensão para a qualidade na educação superior. In: **VII Seminário Técnico do Projeto Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil** (Subprojeto Avaliação) da Rede Universitas/BR. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, p. 1 - 24. 2015b (prelo).

ROTHEN, J. C.; TAVARES, M. G. M.; SANTANA, A. C. M. O discurso da qualidade em periódicos internacionais e nacionais: uma análise crítica. **Revista Educação em Questão (Online)**, Natal, v. 51, p. 251-273, jan./abr. 2015.

SAVIANI, D. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2010.

SANTANA, A. C. M.; ROTHEN, J. C. O conceito de qualidade implícito no discurso que legitima os sistemas de avaliação. In: OLIVEIRA, S. F. P.; SILVA, H. M. G.. (Orgs.). **Educação e Políticas Públicas**: desafios, reflexões e possibilidades. Franca: Uni- FACEF, 2013, v. 1, p. 119-137.

SOUZA, S. Z. L. de; OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

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**, Rio de Janeiro, v.14, n.52, p. 291-310, jul./set., 2006.

ZANDAVALLI, C. B. Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do Sinaes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 267-290, jul. 2009.