



### **A Avaliação e a Qualidade na Educação Superior: A Consolidação de um Discurso Hegemônico**

Andreia da Cunha Malheiros, Ana Lúcia Calbaiser da Silva, Andreliza Cristina de Souza, Joelma dos Santos Bernardes, José Carlos Rothen, Letícia Bortolin, Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes, Pamela Cristina Botigleiri, Regilson Maciel Borges<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é apresentar elementos para a discussão sobre a disputa entre o discurso hegemônico e contra-hegemônico referente à avaliação e qualidade da educação. Sua fundamentação teórica 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, buscamos referências para evidenciar que o discurso hegemônico constrói a ideia de que a qualidade é alcançada pelo binômio avaliação e regulação. Confirmamos a existência de discursos concorrentes nomeados como contra-hegemônicos. Concluímos que este embate entre os discursos se iniciou na década de 1980, progredindo na seguinte, e que o discurso da qualidade da educação atrelada aos sistemas avaliativos se tornou hegemônico ao serem implantadas políticas de caráter gerencial. Embate esse que permanece presente na elaboração e implantação do SINAES.

**Palavras-Chave:** Qualidade. Avaliação. Educação Superior. Hegemonia. Contra-Hegemonia

#### **Evaluation and Quality in Higher Education: The Consolidation of a Hegemonic Discourse**

**Abstract:** The purpose of this paper is to present elements for discussing the conflicts between the hegemonic and counter-hegemonic discourses regarding the evaluation and quality of education. The theoretical foundation for this work included Gramsci's ideas and the recent publications of Universitas/Br Network evaluation group. Through a qualitative research using theoretical and bibliographic methods, we searched for references in order to provide evidence that the hegemonic discourse forms the idea that quality is achieved by means of the binomial assessment-regulation. We confirmed the existence of opposing discourses referred to as counter-hegemonic discourses. We concluded that the conflict between these discourses began in the 1980's, advancing in the following decade; in addition, we concluded that the discourse that associates the quality of the education with the assessment systems became hegemonic when managerial policies were implemented. This conflict is still present in the design and implementation of SINAES (Brazilian National System for Higher Education Evaluation).

**Keywords:** Quality. Evaluation. Higher Education. Hegemony. Counter-hegemony.

#### **Introdução**

O discurso de que é necessário buscar uma educação de qualidade e que para isso os processos de avaliação são fundamentais se tornou 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

---

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (PPGE/UFSCar). Pesquisadores da Rede Universitas/Br.



considerados como indicadores de qualidade desse nível de ensino e são utilizados como instrumentos de regulação da educação superior.

Essa 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 ENC/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 são utilizados 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 desse 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 da educação superior aos sistemas de avaliação/regulação e discursos contra-hegemônicos centrados na perspectiva da avaliação emancipatória. Trata-se de uma pesquisa 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 é apresentado um resgate do significado do termo qualidade e do conceito gramsciano de hegemonia. Posteriormente, discutimos o movimento de construção de um discurso hegemônico sobre a qualidade, iniciado nas propostas da década de 1980, passando pela implantação do ENC/Provão e culminando no período pós-SINAES.



### **Qualidade e Avaliação: A Construção de Discursos Hegemônico e Contra-Hegemônicos**

O tema qualidade da educação é bastante complexo e controverso. Fala-se, constantemente, em “queda de qualidade” da educação 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 (FERNANDES, 2002; PAOLI, 1988; SANTANA; ROTHEN, 2013).

Afinal, o que se entende por qualidade em educação? Buscando uma definição no dicionário de filosofia de Abbagnano (1982, p. 784) encontramos 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. Observamos que a qualidade não implica em um juízo de valor, mas apenas distingue um objeto do outro.

Para Abbagnano (1982), 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. Trata-se de um conceito mutável no tempo e no espaço, podendo significar diferentes coisas dependendo de quem o emprega” (ROTHEN; SANTANA; TAVARES, 2015, p. 268).

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, partimos 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 é chamado de discurso



hegemônico, uma vez que estabelece uma determinada ideia ou modo de agir. 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 dessa 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 todos às suas ideias.

Na perspectiva gramsciana, o que mudou foi a estratégia de dominação, transforma-se a classe dominante em dirigente e possibilita-se que ela desenvolva 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 de métodos empregados: a coerção é feita por meio do consenso, não através da força física, mas pelo 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, uma organização da vida (tanto individual como coletiva) levando em conta apenas o trabalho e o mundo da produção como referência, o que reforça certo modo de consumo. Esta estrutura age educando e formando a sociedade para que suas ações sejam sempre a da forma esperada.



A construção de um pensamento hegemônico demanda tempo e esforço dos dirigentes. É preciso que estes construam um discurso que seja aceito pela sociedade, pelo menos pela maior parte dela. Essa construção pode acontecer de diferentes formas, por meio de grandes sistemas culturais como a religião, a escola, os aparelhos de comunicação e outros.

Na busca do consenso, tenta-se disseminar a ideia de que o Estado está trabalhando para garantir a qualidade da educação, enquanto na verdade, o que ele tem feito é manter a ordem, trabalhando na conservação da estrutura vigente. Contudo, a educação (escola/universidade) tem potencial para colaborar com a quebra desta estrutura, quando, por exemplo, busca promover uma educação que suscite a criticidade nas classes populares e que provoque a reflexão e, conseqüentemente, uma mudança de concepções.

Seguindo esse raciocínio, é possível afirmar que as avaliações externas ao serem atreladas à qualidade de ensino fazem com que esta articulação seja compreendida como a única maneira de se obter uma educação de qualidade. Dessa forma está criado o discurso hegemônico, que tem se apresentado 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.

Para Gramsci (1999, p. 115) 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”. Segundo o autor, a construção do discurso contra-hegemônico nasce ao se colocar em xeque o senso comum, pois este se apoia em ideias homogêneas. A importância da educação e dos intelectuais é inegável na construção deste embate, uma vez que propicia a reflexão sobre o discurso hegemônico.

Nesse 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 sejam considerados por muitos como o único indicador da qualidade de ensino. A fim de reforçar esse discurso



hegemônico, várias experiências de avaliação foram elaboradas e/ou implantadas no país a partir da década de 1980, algumas delas são discutidas neste artigo.

### **Anos 1980: A Construção de um Discurso Hegemônico sobre Qualidade**

A década de 1980 foi caracterizada pelo agravamento da crise econômica, oriunda da crise do petróleo e da dívida externa dos anos de 1970, e, pelo processo de redemocratização da sociedade, com o fim do regime militar. Nesse contexto, o cenário educacional passou por diversas mudanças, singularizado 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”, sendo este considerado o momento de construção de uma agenda das políticas públicas de avaliação para esse nível de ensino.

Dentre essas políticas, destacam-se o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), o Relatório da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior (CNRES), o Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), bem como as experiências de avaliação desenvolvidas por universidades públicas, por exemplo, a realizada pela Universidade de São Paulo (USP) divulgada na imprensa como a “Lista dos Improdutivos da USP”. 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 destacou-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. Por meio de avaliação interna, o PARU recolhia dados para a formulação de indicadores e estudos de caso sobre a educação superior (BARREYRO; ROTHEN, 2011). 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 e como resultado do seu trabalho propôs uma nova política de educação superior (ZANDAVALLI, 2009). O trabalho dessa comissão resultou em



um relatório a respeito da avaliação que deveria subsidiar a 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. Barreyro e Rothen (2011) destacam que devido ao momento histórico de tensão entre o Ministério da Educação (MEC) e o movimento docente das universidades, que podemos classificar como um discurso contra-hegemônico bastante denso, a proposta do GERES de realização de uma reforma universitária não foi encaminhada ao Congresso.

Em relação às experiências de avaliação desenvolvidas por universidades públicas, destacamos o caso da autoavaliação realizada pela USP, que elaborou o relatório intitulado “Relação de docentes sem produção científica em 85/86”, conhecido como “A Lista de Improdutivos da USP”. De acordo com Catani, Gutierrez e Ferrer (1999), o efeito da publicação foi devastador, causando intensa polêmica durante um longo período.

Goldemberg (1992), reitor da USP na época, ressalta que a publicação precipitada da lista pelo jornal atropelou o processo de coleta de informações que fazia parte da experiência de avaliação empreendida pela instituição. O ex-reitor afirma que a publicação “deu origem a inúmeras reclamações e a uma indignação justificada” (GOLDEMBERG, 1992, p. 94). Podemos inferir que o jornal, aliado a esta avaliação interna, difundiu um discurso de que esses professores (funcionários públicos) eram menos competentes do que se imaginava.

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 (caso do PARU), ora uma visão de regulação/control (caso da CNRES, GERES, Lista de Improdutivos da USP). Igualmente ocorre com a indefinição de quem deveria realizar a avaliação, defendendo-se tanto avaliadores internos (caso do PARU, Lista de Improdutivos da USP), quanto avaliadores externos (caso da 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. Essa mesma tensão pode ser observada na resistência quanto à avaliação individual presente na experiência de avaliação realizada pela USP, conforme assinalado por Goldemberg (1992).

É possível compreender essa tensão a partir dos estudos de Gramsci (1999) sobre a hegemonia, na qual uma visão se torna hegemônica quando passa a ser defendida por grande parte da sociedade. Entendemos 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 da educação superior que reforçava 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 tendo como justificativa garantir a qualidade da educação superior brasileira, mais do que isso, a implantação de políticas neoliberais que objetivavam reduzir o tamanho do Estado se tornaram muito presentes. Isso se tornou evidente no primeiro mandato presidencial do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998), que foi marcado pela implantação de medidas e políticas que reestruturaram o Estado brasileiro e alteraram as políticas educacionais. 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 instrumentos promotores da qualidade, sendo que no âmbito da educação 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 Junior (2005) afirma que a partir de uma proposta da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), houve a implantação, em 1994, de uma avaliação da educação superior, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), o qual foi pensado em virtude da constatação de uma crise de gestão e da função das IES. O autor afirma que nessa política “o foco passa a ser a qualidade do trabalho educativo” (ALMEIDA JÚNIOR, 2005, p. 24). Tratava-se de uma 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 ENC/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, 2015, p. 644).

A ideia de que a avaliação está atrelada à qualidade se tornou hegemônica, e esta articulação não aconteceu apenas no Brasil, mas foi uma tendência neoliberal em diversos países a partir dos anos de 1980. 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).

O ENC/Provão recebeu muitas críticas, pois apenas avaliava a quantidade de conhecimento dos alunos de graduação, e não as inúmeras habilidades necessárias à 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.

A divulgação desses resultados pela imprensa teve um papel importante na implantação dessa política, tanto para tornar hegemônica a ideia de que a 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. Nesse sentido, o conceito de qualidade ficou atrelado à ideia de concorrência.

Souza e Oliveira (2003, p. 887) afirmam que tais avaliações incentivaram a competitividade e “a transposição da lógica de mercado para a gestão do sistema educacional”. Segundo os autores, as ações realizadas pelas instituições não caminharam no sentido da melhoria, mas da adaptação, sendo que estas passaram a preparar os alunos para o exame, sem mudanças mais amplas.

A avaliação se tornou um instrumento importante para informar o mercado de trabalho a respeito da qualidade e do tipo de capacitação profissional que os cursos estavam oferecendo, bem como para indicar as IES que estariam mais ajustadas às exigências da economia (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 202).

Rothen et al. (2015a) destacam ainda, que os meios de comunicação ajudaram a promover o ENC/Provão, difundindo a ideia de que ele seria um meio regulatório capaz de controlar a qualidade da educação superior. Ainda segundo os autores, 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). Tal discurso se tornou hegemônico. A instituição de ensino com melhor nota no ENC/Provão era considerada a de melhor qualidade, sem que outras características fossem levantadas.

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 reagiram com críticas e estimularam o boicote a realização da prova. Com a resistência estudantil liderada pela União Nacional de Estudantes (UNE) impediu-se que a nota de cada estudante fosse pública, mas não se impediu a implantação da política.



Durante este período, acadêmicos vinculados ao PAIUB criaram a Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES) e por meio da Revista Avaliação divulgavam um discurso contra-hegemônico. Rothen e Barreyro (2011a, p. 286) argumentam que a atuação da Revista foi além da publicação de artigos, pois objetivava “criar um espaço formado por uma rede de intelectuais que defendiam a concepção emancipatória da avaliação”. Compreendemos que se tratava de um espaço para se 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 as unidades escolares estaríamos caminhando na direção de intensificar os processos de segregação e seleção educacional e social (SOUZA; OLIVEIRA, 2003).

O conceito de igualdade como objetivo principal das políticas educativas foi esquecido. Nesse sentido, podemos afirmar que a partir de 1995, a ideia de emancipação e igualdade na qualidade da educação superior foram substituídas por um novo discurso, que se tornou rapidamente hegemônico: o de que a qualidade da educação superior poderia ser medida através da aplicação de exame externo 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 da educação superior, havia uma expectativa entre os agentes educacionais, as entidades representativas da sociedade civil e a comunidade acadêmica com as propostas de mudança nas políticas públicas para a avaliação desse nível de ensino. Surge então, com o governo do presidente Lula, uma tentativa de superar o caráter apenas regulatório, e se colocar uma avaliação mais abrangente, que contribuísse realmente para a melhoria na qualidade da educação (RISTOFF; GIOLO, 2006). Embora, em 2003, ainda tenha ocorrido a última edição do ENC/Provão.



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 SINAES (BARREYRO, 2004; DIAS SOBRINHO, 2010; ZANDAVALLI, 2009). O SINAES foi instituído com duas concepções de avaliação antagônicas: a avaliação formativo-educativa e a avaliação regulatória, e isso ocorreu devido à ação e à interlocução de diversos agentes educacionais que tiveram participação em sua elaboração (FRANCO, 2012; VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006).

No artigo 1º da Lei 10.861/2004, que institui o SINAES, está exposto que os seus três eixos estruturantes 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 IES desenvolvam seus processos de autoavaliação institucional, por meio da ação da Comissão Própria de Avaliação (CPA) aproxime-se da concepção formativo-educativa da avaliação, visando estabelecer a cultura de avaliação dentro das IES. Ao passo que o ENADE vai se consolidando, percebemos uma similaridade em relação ao ENC/Provão, além de ser obrigatória a sua aplicação, ele é utilizado em processos regulatórios (VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006).

Ristoff e Giolo (2006) fazem uma defesa do SINAES como um sistema que oferece a possibilidade de integração de todas as avaliações do âmbito da educação superior, e compreendem que garantir a expansão da educação com qualidade gera a necessidade de uma avaliação sistemática. Ressaltam, ainda, que o SINAES traz a autoavaliação articulada à avaliação institucional externa, reforçando que o 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 formativo-educativa, presente na Lei 10.861/2004, não permanece por muito tempo. Com a publicação do Decreto 5.773/2006 foi definida a concepção de avaliação a ser adotada no Sistema, a avaliação regulatória.

Outro ponto importante desse discurso regulatório do SINAES foi a edição da Portaria Normativa 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 CPC que é um indicador de qualidade que avalia os cursos superiores e do IGC que é um indicador de qualidade que avalia as instituições de educação superior (VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006).

Compreendemos que o equilíbrio entre as diferentes formas de avaliar (formativo-educativa e regulatória) a serem utilizadas no SINAES foi, aos poucos, diminuindo. 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 se deu por meio de indicadores produzidos pelo ENADE, de maneira que este passou a ser a peça-chave para o desenvolvimento da regulação e da supervisão do Sistema. Os resultados do Exame fornecem indicadores da qualidade do ensino superior ofertado pelas IES e, com isso, o Estado estabelece parâmetros mercadológicos de qualidade a serem seguidos pelas instituições, mantendo assim o controle, a supervisão e a regulação. Entendemos, então, que o discurso no qual o SINAES está envolto na sua criação declara-o como algo para além das avaliações de caráter estritamente regulatório, inserindo a ideia de avaliação para a melhoria da qualidade da educação ofertada. No entanto, devemos nos atentar para a consolidação do discurso hegemônico presente na sociedade, que propaga a ideia de que quanto mais se avalia mais qualidade se tem.

A partir desse discurso do Estado, de instituir uma avaliação regulatória para a melhoria da qualidade, cabe aferirmos sobre a criação de consensos e discursos hegemônicos que propagam a ideia de que somente um caminho é possível, não havendo espaços para mudanças. Há um consenso atual de que por meio da avaliação se alcança a qualidade da educação. Neves e Sant'Anna (2005) 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 gestão gerencialista, como a competitividade, a ênfase nos dados quantitativos e a produtividade. Este discurso hegemônico foi integrado ao SINAES quando este assumiu um viés mais regulatório do que formativo. Desta forma, passou a propagar consensos, difundindo a ideia de que uma avaliação externa centrada em algumas habilidades dos alunos seja a única forma de se medir a qualidade do ensino superior.



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 superior. A educação, nessa perspectiva, deve ser voltada para fornecer mão-de-obra qualificada de acordo com as demandas do mercado de trabalho (DIAS SOBRINHO, 2014). As avaliações externas aparecem nesse contexto como necessárias para conferir se a educação oferecida está de acordo com esses interesses.

Apesar 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 fez com que o seu caráter obrigatório e regulatório se destacasse em detrimento dos aspectos formativos. Eis que o consenso foi criado: para que se tenha qualidade é preciso avaliar.

### **Conclusão**

A qualidade, conforme 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 classe 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/control) 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 ENC/Provão.

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 acentuando a visão regulatória. Gradativamente transformou o Sistema de Avaliação em um Sistema de Regulação, atrelando a qualidade aos resultados de uma avaliação externa (o ENADE). 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 vinculada aos resultados obtidos nessas 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, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 2 ed. São Paulo: Mestre Jou, 1982.
- ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. Uma análise do processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil. **Avaliação**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 9-30, mar. 2005.
- BARREYRO, Gladys Beatriz. 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, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Avaliação da educação superior como política pública. In: ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. (Org.). **Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas**. São Paulo: Xamã, 2011.
- BELLONI, Isaura. Avaliação Institucional: um instrumento de democratização da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 31-58, jul./dez. 1999.
- 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. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 15 abr. 2004.
- BRASIL. Ministério da Educação. Decreto n. 5.773 de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e



curso superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, n. 88, ano CXLIII, 10 mai. 2006, Seção 1. p. 6.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. 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, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 29 dez. 2010. n. 249, Seção 1, p. 23.

CATANI, Afrânio Mendes; GUTIERREZ, Gustavo L.; FERRER, Walkíria M. H. O jornal *Folha de S. Paulo* e a “Lista dos improdutivos” da USP. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes. **Universidade pública: políticas e identidade institucional**. Campinas: Autores Associados, 1999.

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

DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em educação. **Avaliação**, Campinas, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

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

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. **Avaliação**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade e novos modos de produção, circulação e aplicação do conhecimento. **Avaliação**, Campinas, v. 19, n. 3, p. 643-662, nov. 2014.

FERNANDES, Maria Cristina S. Galan. **Concepções de qualidade de ensino na perspectiva docente em um centro universitário privado e noturno**. 2002. 244f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2002.

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

GOLDEMBERG, José. O impacto da avaliação na universidade. In: DURHAM, Eunice Ribeiro; SCHWARTZMAN, Simon. (Org.). **Avaliação do Ensino Superior**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.





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

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

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

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

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. A “Raies” e a Revista Avaliação a construção de um marco teórico, político e metodológico. **Avaliação**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 267-290, jul. 2011a.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação da educação superior no segundo Governo Lula: “PROVÃO II” ou a reedição de velhas práticas? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan./mar. 2011b.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz; PRADO, Aryane de Paula; BORTOLIN, Leticia; CAVACHIA, Raiani Cristina. A divulgação da avaliação da educação na imprensa escrita: 1995-2010. **Avaliação**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 643-664, nov. 2015.

ROTHEN, José Carlos; TAVARES, Maria das Graças Medeiros; SANTANA, Andreia da Cunha Malheiros. O discurso da qualidade em periódicos internacionais e nacionais: uma análise crítica. **Revista Educação em Questão (Online)**, Natal, v. 51, n. 37, p. 251-273, jan./abr. 2015.

SANTANA, Andreia da Cunha Malheiros; ROTHEN, José Carlos. O conceito de qualidade implícito no discurso que legitima os sistemas de avaliação. In: OLIVEIRA, S. F. P; SILVA, H. M. G. (Org.). **Educação e políticas públicas: desafios, reflexões e possibilidades**. Franca: UNIFACEF, v. 1, p. 119-137, 2013.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2010.

SOUZA, Sandra Maria Zakia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Maria Vinhaes; SOARES, José Francisco. 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, Carla Busato. Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do Sinaes. **Avaliação**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 267-290, jul. 2009.