

# AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Maria do Carmo de Lacerda Peixoto<sup>1</sup>

## Introdução

No Plano Nacional de Educação 2001-2010 a educação superior era apontada como fator essencial para o desenvolvimento independente do país, em razão da importância representada pela produção do conhecimento nas sociedades, a partir do final do século XX. Nesse plano, a autonomia universitária foi destacada como diretriz básica para o bom desempenho desse nível de ensino, sendo ressaltado ainda o papel da educação superior para a melhoria da qualidade da educação básica.

Frente ao preceito constitucional da garantia de acesso aos níveis mais elevados de ensino e à pressão para o aumento de vagas, no plano era postulado que a expansão deveria ser planejada com qualidade, devendo a massificação ser evitada. A participação do setor público deveria ser assegurada em proporção nunca inferior a 40% do total de vagas desse nível de ensino, sendo também ressaltada que a melhoria da qualidade do ensino dependia de um amplo sistema de avaliação, bem como da ampliação dos programas de pós-graduação.

Entre os objetivos e metas formulados para atender às diretrizes propostas para a educação superior destacavam-se: ampliação da taxa bruta de matrículas; diminuição das desigualdades da oferta entre as regiões; estabelecimento de amplo sistema de educação a distância; institucionalização de amplo e diversificado sistema de avaliação e estabelecimento de programas de fomento para que as instituições de ensino superior (IES) constituíssem sistemas próprios de avaliação; estabelecimento de sistema periódico de credenciamento de instituições e de reconhecimento de cursos apoiado em sistema nacional de avaliação.

Em relação às diretrizes para a formação de professores foi ressaltada a responsabilidade das instituições de ensino superior para com a formação inicial. Nos

---

<sup>1</sup> Professora titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais.  
mcarmp@gmail.com

objetivos e metas formulados para esta área destacavam-se: realização de diagnóstico da demanda de formação; estabelecimento de diretrizes e de parâmetros curriculares para a formação inicial; definição de diretrizes e de padrões nacionais para avaliação da formação; incentivo à interiorização da oferta de cursos de formação de professores pelas universidades; garantia de formação, no prazo de 10 anos, de 70% dos professores da educação infantil e do ensino fundamental e de todos os professores do ensino médio em nível superior.

É sabido que, no entanto, quando da aprovação do PNE pelo Poder Executivo as principais metas e objetivos necessários ao financiamento da educação superior foram vetadas. Alguns dos aspectos previstos no plano, contudo, tiveram andamento de forma fragmentada. Com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, criado em 2004, teve início o funcionamento do sistema de regulação da educação superior apoiado num sistema nacional de avaliação. No interior das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, parte do que foi proposto nesse plano teve andamento a partir de 2007. Dentre elas, a chamada Nova Capes, que passou a fomentar a formação de pessoal em nível superior para todos os níveis de ensino; a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB); e os programas: Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), de Consolidação das Licenciaturas (ProDocência), de Reestruturação e Ampliação das Instituições Federais de Ensino Superior (REUNI), e Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Embora designada como diretriz básica da educação superior, a implementação da autonomia universitária não chegou sequer a ser ventilada ao longo do período.

Os resultados dessas ações fragmentadas não foram, contudo, suficientes para dar cumprimento ao disposto na Lei 10.172 de 2001. A reiteração de várias de suas diretrizes no documento final da Conferência Nacional de Educação – CONAE de 2014 e no PNE 2014-2024 evidencia o não cumprimento do que foi proposto.

Em 2010 começou a tramitar no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.035, destinado a estabelecer novo Plano Nacional de Educação. Ao longo da tramitação foram realizadas duas conferências nacionais de educação, em 2010 e 2014, que atribuíram caráter democrático e participativo à elaboração desse plano. O presente texto aborda Plano Nacional de Educação 2014-2024 focalizando os aspectos relacionados à avaliação e regulação da educação superior e visando identificar como

foram incorporadas as demandas da sociedade, conforme consta do documento final da conferência de 2014.

### **As distintas racionalidades do Plano Nacional de Educação**

A primeira menção a plano nacional de educação em uma constituição brasileira é encontrada no artigo 150 da Constituição Federal de 1934, onde foram estabelecidas as competências da União, constando da primeira delas “*fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar sua execução em todo o território do País*”. No parágrafo único foram explicitadas as normas que deveriam ser obedecidas na sua formulação: ensino primário gratuito e de frequência obrigatória; tendência à gratuidade após o primário; liberdade de ensino em todos os graus e ramos; ensino no idioma pátrio nos estabelecimentos particulares; matrícula limitada à capacidade didática do estabelecimento, seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos; e reconhecimento dos estabelecimentos particulares, condicionado à estabilidade dos professores e remuneração condigna.

A influência da elite intelectual, que produziu o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, marco histórico da educação brasileira publicado em 1932, e o “Plano da Reconstrução Educacional” (MANIFESTO, 1984: 407), é fato registrado por diversos historiadores da educação. De acordo com Saviani (1999:125), no Manifesto o plano era “*entendido como um instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista*”. Neste ideário o estudo e a resolução dos problemas educativos eram vistos como podendo ser objeto de tratamento científico, do mesmo modo como o eram os da engenharia e das finanças.

À exceção da Constituição Federal de 1937, a ideia de plano nacional da educação vai estar presente em todas as cartas magnas brasileiras, proposta com base em distintas racionalidades, de acordo com o momento político do país. Em outro texto, Saviani (2010 a: 784) assim sintetiza as diversas racionalidades:

(...) na década de 1930, o conceito de plano assumiu o sentido de introdução da racionalidade científica na educação; no Estado Novo, metamorfoseou-se em instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido pela política educacional; com a LDB de 1961 se converteu em instrumento de viabilização da racionalidade distributiva dos recursos educacionais; no regime militar,

caracterizou-se como instrumento de introdução da racionalidade tecnocrática na educação; na Nova República, sua marca foi o democratismo com o que a ideia de introduzir, pelo plano, uma espécie de racionalidade democrática se revestiu de ambiguidade; finalmente, na era FHC, o plano se transmutou em instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação.

Comentando as duas propostas debatidas no Congresso Nacional, por ocasião da aprovação da Lei 10.172 de 2001 que instituiu o Plano Nacional de Educação 2001-2010, para o mesmo autor a proposta não aprovada se guiava pelo princípio da qualidade social, simbolizando a tentativa de introduzir a racionalidade social na educação (2010 b: 391). O caráter participativo da formulação do PNE 2014-2024 permite identificar que essa racionalidade é retomada no processo de elaboração, e que, de certo modo, está presente também no plano que foi aprovado.

### **Breve registro sobre os processos de regulação e avaliação**

Regulação é o conjunto de atividades destinadas a produzir concordância entre comportamentos individuais e coletivos. Por meio da definição de padrões e regras de funcionamento das instituições, essas atividades tendem à institucionalização, de modo a manter a coesão social, através da mediação dos conflitos sociais e da limitação das distorções produzidas pelo processo de acumulação (Antunes, 2007).

As atividades de regulação são desenvolvidas por diversas instâncias e lugares, sendo a ação do Estado realizada de forma compartilhada com os interesses de diferentes atores, sobre os quais ele detém autoridade. Em sistemas complexos como, por exemplo, o educacional, a regulação resulta num sistema de coordenação, no qual interagem diversos níveis, finalidades, processos e atores, segundo racionalidades, lógicas, estratégias e interesses distintos (Farenzena e Marchand, 2013).

Nessa perspectiva, Barroso afirma que a regulação no sistema educativo “*não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controle direto da aplicação de uma regra sobre ação dos ‘regulados’*” (2005:733/734). O termo adequado nesse caso seria “multi-regulação”, na qual os ajustamentos e reajustamentos decorrentes dos processos de interação dos vários dispositivos reguladores resultam dos interesses, estratégias e lógicas de ação de diferentes grupos de atores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes.

Para a realização da regulação é necessário verificar a correspondência entre e os dados e informações obtidos e o que foi estabelecido nas normas acordadas. Existe, dessa forma, uma relação intrínseca entre a regulação e as informações e juízos gerados pela avaliação. De acordo com Sousa (2012), as primeiras avaliações empreendidas pelo Estado consistiam em atividades rotineiras, orientadas para estabelecer o controle sobre o cumprimento de metas. A progressiva complexificação e expansão da economia globalizada leva o Estado a fazer uso de instrumentos cada vez mais sofisticados de avaliação, com o objetivo de orientar as políticas nacionais. Nesse sentido, a avaliação se torna importante mecanismo para o planejamento, consolidando o controle dos recursos investidos e dos resultados alcançados como a principal peça na engrenagem da gestão educacional. A aplicação de provas padronizadas e a prestação de contas pelas instituições de ensino superior têm sido os principais instrumentos utilizados pelo Estado, para aprimorar a formação dos indivíduos de acordo com as demandas do mercado de trabalho, e para obter uma relação custo/benefício mais eficiente dos investimentos.

Segundo Dias Sobrinho (2000:195), não deveria ser esse o papel da avaliação na educação superior. Ao invés de colaborar com uma regulação de controle, a avaliação deveria ser utilizada pelos órgãos governamentais para orientar o trabalho das instituições de ensino superior para o “[...] *conhecimento, a interpretação, a tomada de decisões e a transformação da realidade.*” Sendo mais do que uma fotografia pontual que apenas fornece fragmentos de conhecimento, a avaliação “*pedagógica, social, organizada e intencionalmente orientada para a transformação, ela mesma é um mecanismo de construção e elevação da qualidade*”. Dessa forma torna-se possível fazer com que os desempenhos e indicadores mensuráveis produzidos ultrapassem o mero controle administrativo e burocrático do Estado, gerando reflexão permanente acerca das consequências pedagógicas das ações realizadas e do papel das instituições de ensino superior na sociedade.

A relação entre regulação e avaliação, à semelhança do que ocorre com a educação como direito onde se confrontam posições políticas diferentes e contraditórias, é também um campo de disputa entre concepções. Os debates e propostas em torno da elaboração e tramitação do PNE 2014-2024 contêm indicações de como foram explicitadas algumas das questões envolvidas nessas disputas.

Os documentos produzidos por ocasião da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 e 2014 contêm as perspectivas e propostas dos mais diversos segmentos da sociedade relativos à área da educação. A análise da versão final do PNE permite localizar alguns aspectos dos documentos citados, mesclados a propostas emanadas do governo e do Congresso Nacional, apresentadas por ocasião da tramitação do projeto de lei 8.035 de 2010. O texto da Lei 13.005 de 2014 sintetiza as questões relativas à avaliação e à regulação da educação superior, permitindo perceber como foram contempladas as diferentes visões para este nível de ensino, ou seja, como elas foram incorporadas ao documento legal. O objetivo do presente artigo é de analisar as proposições contidas no documento final da CONAE de 2014, relativas à regulação e à avaliação da educação superior, *vis a vis* o que se encontra no documento legal que encerra as metas e estratégias a serem perseguidas no período 2014-2024<sup>2</sup>.

### **A sociedade civil e o Plano Nacional de Educação**

Como categoria analítica, a participação popular tem sido trabalhada por vários pesquisadores, no sentido de ser uma exigência das relações sociais para democratizar o Estado e seus aparelhos. Segundo Gohn (2002), trata-se de um dos principais termos presentes na articulação das demandas e dos movimentos, tendo evoluído da simples pressão pela demanda de um bem, para envolver a criação de canais de participação. Analisando o papel dos conselhos gestores e da participação popular na política social, essa autora registra que, na discussão e nas reivindicações relativas à constituição dos conselhos populares, conquista dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada na década de 1980, o ponto central se voltava para a participação popular, definida “*como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias*” (p.11). Com a aprovação da Constituição Federal na década de 1990, a participação passa a ser entendida como

Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e

---

<sup>2</sup> A análise será concentrada no documento final da CONAE de 2014, tendo em vista que o item I dos seus objetivos específicos estabelecia: “*acompanhar e avaliar as deliberações da CONAE de 2010, verificando seu impacto e fazendo as atualizações necessárias para a elaboração do PNE*”.

planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública (p. 12).

Incluída no arcabouço jurídico institucional do Estado, a exemplo dos conselhos gestores que foram inscritos na Constituição Federal de 1988, a participação tende a ser institucionalizada. Em momento posterior a mesma autora considera ter havido uma ressignificação da cidadania nos discursos oficiais, na direção da ideia de “*participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também dos deveres*” (2004:22). Representa o reconhecimento dos novos atores na cena política, desenvolvendo-se um novo espaço de negociação: o público não estatal, os fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de demandas sociais. Nas instâncias onde há apenas representantes da sociedade civil, como nos conselhos comunitários, conselhos populares ou fóruns civis não governamentais, seu poder reside apenas na força que extraem a partir da mobilização e da pressão.

Abers e Kerk (2008) consideraram a presença da sociedade civil na vida pública expressa a diversidade existente na sociedade. As autoras observaram que “*a ampliação da participação em ações do domínio público possibilita uma transformação das convicções dos cidadãos sobre seu papel político, assim como a capacidade de resposta das instituições às suas necessidades concretas*” (p.110). Isso torna real o compromisso com a participação, e reforça uma noção mais ativa e dinâmica de representação.

Nas discussões em torno do projeto de lei 8.035 de 2010 desempenharam papel de destaque as conferências nacionais de educação de 2010 e de 2014, espaço democrático criado pelo governo federal para a participação nesse processo das organizações da sociedade civil. Convocadas pelo Ministério da Educação, contaram com a participação de diversos secretários do MEC, tendo apenas caráter deliberativo e de elaboração de propostas destinadas a subsidiar a formulação do PNE. De acordo com a Portaria nº 1.410 de 3 de dezembro de 2012, que dispôs sobre a CONAE de 2014, sua convocação teve por objetivo geral a proposição de política nacional de educação e se baseou, entre outros aspectos, na necessidade de institucionalizar mecanismos de planejamento educacional participativo, tendo a democracia como fundamento, e a necessidade de traduzir, nas ações do MEC, políticas educacionais que garantissem a democratização da gestão e a qualidade social da educação.

## **CONAE E PNE: o proposto e o aprovado**

A relação entre participação da sociedade civil na formulação de planos de educação e a sua conversão em políticas, tem sido tema ressaltado por diversos autores. Para Dourado (2014), a realização das duas conferências nacionais e a instituição do Fórum Nacional de Educação cumprem importante papel para a instauração de nova etapa na formulação das políticas educacionais brasileiras. Esses eventos, afirma, representam a superação da tradição de políticas educacionais sempre marcadas “*pela lógica da continuidade/descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo, e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado*” (p. 25). Ressalta, ainda, a relação existente entre proposição e materialização de políticas, que exige a consideração das condições sociopolíticas e culturais, da regulamentação legal, da complexidade do quadro em que se efetivam as políticas e das diferentes formas de regulação. De forma complementar, mas em outra direção, Bordignon observa que

a mudança da realidade depende das ações dos cidadãos e dos agentes públicos. (...) O que muda a realidade são as práticas sociais, a ação humana, que pode e deve ser regulada pela norma, em si mesma insuficiente para mudar a realidade. (2014:42).

Por sua vez, tendo em vista as circunstâncias políticas mais ou menos participativas em que se realizam Vieira (2014:59) considera ser “*mais plausível a probabilidade de um plano da sociedade civil representar uma peça de retórica do que um plano de governo*” (2014: 59). Observa, ainda, que de acordo com o que as evidências parecem mostrar, “*enquanto a sociedade civil se ocupa com os planos de educação, os governos levam adiante seus projetos por mecanismos outros*” (2014: 66), sendo as demandas da sociedade civil incorporadas apenas até certo ponto.

Os componentes salientados pelos autores mencionados são aspectos fundamentais para configurar as possibilidades de que a aprovação do plano se converta em projetos ou se traduza em políticas, tendo em vista a capacidade de mobilização e pressão da sociedade civil. Tentarei discutir esses aspectos a seguir, a partir da análise das metas 12, 13, 14, 15 e 16 do PNE, relativas à educação superior e à formação de professores para a educação básica. Como se trata de análise documental, não é possível abordar os embates que foram travados em torno desses temas na CONAE e durante a tramitação no Congresso Nacional. Por esse motivo, o que será analisado refere-se ao conteúdo dos

eixos e proposições do documento final da conferência e das metas e estratégias do plano.

### **As questões da regulação**

Ao analisarem o documento final da CONAE 2010, Duarte e Santos (2014:84/85) observaram que embora o termo regulação conste do título do eixo I, poucas foram as vezes em que ele foi citado. Apesar de o documento ressaltar a importância da compreensão sobre o papel dos sistemas e das instituições como espaços de regulação, as autoras apontam ter havido uma ampliação do seu significado como controle do Estado sobre a ação dos atores não governamentais como as instituições de ensino superior, da União sobre os demais entes federados, e dos poderes públicos sobre o conteúdo da educação ofertada, por meio do sistema nacional de avaliação e da formação de professores.

A mesma configuração se mantém no documento de 2014. O Eixo I do documento final da CONAE 2014 trata dos aspectos relacionados ao Sistema Nacional de Educação, organização e regulação. Parte do princípio de que a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica é princípio “*fundamental e basilar* (CONAE, 2014:13)” para as políticas e gestão da educação básica e superior, seus processos de organização e regulação. Por essa razão, considera necessário reverter o quadro de desigualdades no acesso, qualidade e permanência (envolvendo a garantia de aprendizagem e conclusão com sucesso), dos estudantes em todos os níveis de ensino, o que demanda a construção do sistema nacional de educação e do PNE como política de Estado consolidada de forma orgânica na organização, regulação, fiscalização, ação sistêmica e no financiamento. De acordo com o artigo 205 da Constituição, constitui a base para a organização e regulação da educação nacional a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No documento não está explicitado de forma particular o entendimento em torno das questões ligadas à regulação da educação superior privada, mas há referências a ela, no que concerne ao papel que deve desempenhar na universalização do acesso e na garantia da permanência na educação enquanto direito social, e afirmando que a regulação da educação nacional deve abarcar o ensino público e o ensino privado. Em relação à constituição do sistema nacional de educação (SNE), o documento afirma também que a

educação privada deve ser regulada pelos órgãos do Estado, obedecendo às regras e normas determinadas pelo SNE e que a instituição deste sistema terá como finalidade precípua a garantia de um padrão mínimo de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas.

Outro ponto relacionado à regulação no documento final diz respeito às políticas de acesso ao ensino superior que contêm ações afirmativas, sendo ressaltada a necessidade de assegurar processos de avaliação, regulação e supervisão para garantir que os objetivos da formação serão, de fato, atingidos nesses casos específicos. Já no campo das proposições e estratégias, o fortalecimento da avaliação, regulação e supervisão é ponto importante para a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), ao mesmo tempo em que se propõe a articulação desse sistema com o modelo de avaliação da pós-graduação, embora sem indicar em que direção essa articulação deva ocorrer.

No PNE 2014-2024 nas suas diretrizes não há menção ao termo regulação. Referências a ele são encontradas nas estratégias da meta 7 relativa à educação básica, e das metas relativas à educação superior: meta 12, que visa a elevação da taxa de matrículas, meta 13, que visa a elevação da qualidade da educação superior e meta 15, que visa garantir a formação de professores em nível superior. Na estratégia 7.35 o plano aponta a regulação da oferta da educação privada, como garantia da qualidade e do cumprimento da função social da educação, formulação que apresenta certa identidade com o que foi proposto na CONAE.

Quanto à educação superior, na estratégia 13.1 a expressão “consolidação do SINAES” que consta do documento da CONAE é convertida em “aperfeiçoamento” desse sistema, que deve se dar por meio do fortalecimento da avaliação, regulação e supervisão. Na estratégia 12.19 a regulação é apresentada na perspectiva da busca por um sistema mais eficiente, por meio da sua reformulação para atingir procedimentos de avaliação, regulação e supervisão que visem a melhoria dos prazos e a qualidade da decisão. Com a estratégia 15.7 o PNE busca garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão, a plena implementação das diretrizes curriculares dos cursos de graduação.

Tendo em vista o proposto no documento da CONAE e o texto aprovado do PNE, verifica-se que a regulação da educação privada consta no PNE apenas em relação à educação básica e não relativa a todo o sistema. Por sua vez, o papel a ser cumprido pela regulação para a garantia de permanência do estudante presente no documento

final, não é encontrado entre as estratégias do plano. Em relação ao SINAES, a perspectiva de fortalecimento desse sistema que consta no documento da conferência é suplantada pelo acentuado caráter de controle do PNE, tanto no sentido da busca por maior eficiência, quanto em relação ao que se espera dele quanto à implementação das diretrizes curriculares nacionais.

### **As questões da avaliação**

O eixo IV do documento final da CONAE trata da qualidade da educação, ressaltando os aspectos relacionados à democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e de aprendizagem. O conceito de qualidade é vinculado ao projeto de sociedade e o ensino de qualidade à transformação da realidade na construção plena da cidadania e na garantia aos direitos humanos.

Cabe registrar inicialmente, entre as proposições e estratégias relativas à democratização do acesso e permanência com qualidade no documento final da CONAE, que a primeira delas se refira à adoção de política de quotas no ensino superior. É estranho verificar que em documento produzido em 2014 se encontre uma estratégia que está em vigor desde 2012, e contemplada de forma ainda mais completa no texto da Lei 12.711.

Considerando que expansão e democratização da educação exigem a superação de assimetrias e desigualdades regionais, bem como políticas afirmativas e de permanência, no documento foi considerado que os processos de regulação, avaliação e supervisão asseguram que a formação se torna um fator efetivo no cumprimento dos preceitos legais relativos à educação. Conforme o documento final, a avaliação deve ser embasada em uma concepção formativa, que se contraponha à concepção de medida de resultado, instrumento de controle e competição institucional, envolvendo, além do desempenho, aspectos internos e externos à escola, considerando as desigualdades educacionais existentes. Por esse motivo, nele é defendido que o SINAES e a avaliação da pós-graduação devem se consolidar como políticas de Estado<sup>3</sup>.

No que concerne às proposições e estratégias, o documento propõe o estabelecimento de referenciais e dimensões dos padrões de qualidade da educação superior socialmente referenciados e de mecanismos para sua efetivação, bem como de programas de apoio

---

<sup>3</sup> Cabe questionar aqui o significado empregado ao termo consolidar, tendo em vista que ambas as formas de avaliação vêm atravessando vários governos.

para acesso e permanência nas IES públicas. Quanto à permanência, propõe consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade nacional e internacional, e elevar a qualidade do ensino superior pela ampliação do número de mestres e doutores. Com relação à consolidação do SINAES, a proposição insiste na necessidade de fortalecer a avaliação, regulação e supervisão, em articulação com o modelo de avaliação da pós-graduação, que deve ser acrescida da participação da comunidade acadêmica, entidades científicas, universidades e programas *stricto sensu*, além da indução de processo contínuo de autoavaliação das IES. Propõe, por fim, o desenvolvimento de indicadores e de mecanismos de avaliação e a necessidade de garantir que, no caso do ensino privado, sejam consideradas também a gestão democrática e participativa e a qualidade social. Fica claro nesse eixo, portanto, a defesa da racionalidade social do plano, como componente da qualidade da educação.

No PNE 2014 – 2024 há referências à avaliação nas metas 12, 13 e 15. A estratégia 12.19, menciona que a reestruturação dos procedimentos de avaliação, regulação e supervisão, deve se dar visando a melhoria dos prazos e da qualidade da decisão nos processos de regulação no sistema federal de ensino, ou seja, o PNE insiste no papel da avaliação de contribuir para a eficiência dos processos de regulação e supervisão. Na meta 13 todas as estratégias são direcionadas para o fortalecimento das ações de avaliação, regulação e supervisão. Nesse conjunto há diversas estratégias relativas ao ENADE visando ampliar a cobertura em número de estudantes e áreas avaliadas, inclusão do ENEM para ingressantes de modo a permitir a apuração do valor agregado dos cursos, e fomento à melhoria dos resultados na prova.

A estratégia 13.3 visa a indução de processo contínuo de autoavaliação das IES, sendo destacada a necessidade de fortalecimento da dimensão relacionada à qualificação e dedicação do corpo docente. Com a estratégia 13.4 o PNE visa promover a melhoria de qualidade dos cursos de licenciaturas por meio da aplicação de instrumento de avaliação específico. A esse respeito observe-se que instrumentos específicos já foram utilizados pelo INEP em momento anterior, sendo substituídos por um único para todos os tipos e modalidades de cursos a partir de 2010. É questão polêmica que está presente em várias análises, como, por exemplo, na dissertação de Batista (2014).

Com relação à formação de professores duas estratégias abordam as questões da avaliação. Na estratégia 15.3 o plano propõe aprimorar a formação dos matriculados em licenciaturas para atuar no magistério da educação básica, por meio da ampliação de

programa permanente de iniciação à docência, enquanto com a estratégia 15.7 insiste em que, por meio dos processos de avaliação, regulação e supervisão, será possível garantir a implementação das diretrizes curriculares.

### **Algumas considerações**

Tendo em vista o exposto, constata-se que, apesar de o processo de construção do PNE 2014-2024 ter tido caráter participativo e democrático, a incorporação no texto da Lei 13.005 de 2014 das propostas reativas à regulação e à avaliação no documento final da CONAE de 2014 se deu de forma diferenciada. Com relação à regulação, o papel de controle social das instituições e cursos pelo Estado está presente em ambos os documentos, sendo que no PNE é ressaltada a preocupação em tornar mais eficientes os esses procedimentos.

É quando trata da avaliação, no entanto, que a distinção entre o proposto e o aprovado é mais acentuada. Enquanto a CONAE ressaltou o caráter formativo e emancipatório da avaliação na educação superior, nas estratégias do PNE foram reforçadas as características do SINAES voltadas à ampliação da abrangência do ENADE, às ações para a melhoria do desempenho do estudante na prova, além do reforço a procedimento já vigente nesse exame, relativo à substituição da prova dos alunos ingressantes pelo resultado da prova do ENEM.

A perspectiva da avaliação que se encontra no PNE não só é distinta daquela presente no documento final da CONAE, como reforça a vigente no SINAES em que a avaliação ocupa posição subordinada à regulação. Conforme foi observado, a reestruturação dos procedimentos de avaliação no PNE busca a melhoria dos prazos e da qualidade da decisão dos processos regulatórios, e de acordo com as estratégias constantes da meta 13, o fortalecimento da avaliação, regulação e supervisão no âmbito do SINAES se restringe a procedimentos destinados a dotar o ENADE de maior eficiência e visando ao seu aprimoramento. O mesmo se verifica em relação à formação de professores, em que a avaliação é abordada apenas como um instrumento para assegurar o cumprimento das diretrizes curriculares nacionais da licenciatura.

Deve ser observado, por fim, o fato de que as condições de implementação no momento atual, em razão do contexto de crise política e econômica que o país atravessa. Além disso, em especial no que concerne às proposições do PNE para a formação de professores, são de certo modo preocupantes as implicações decorrentes da

implementação do documento “Pátria Educadora”, formulado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, porque as perspectivas ali encontradas se opõem a muitos dos aspectos constantes do PNE. Em que medida as proposições formuladas pela sociedade civil, por meio da participação na Conferência Nacional de Educação, e incorporadas ao Plano Nacional de Educação virão a ser efetivadas é questão que ainda vai exigir muito da capacidade de mobilização e pressão dos grupos que a compõem, em relação aos outros mecanismos que porventura venham a ser implementados pelos governos no decorrer da vigência desse plano. Um plano traça uma perspectiva de futuro, uma utopia que não necessariamente se converterá em realidade, mas que deve ser utilizado como guia para que não se deixe de acreditar e de trabalhar em prol da construção de um sistema educacional menos desigual e com qualidade social.

### **Referências bibliográficas**

ABERS, Rebecca Neaera e KECK, Margaret E. (2008), Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores, *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, Jan./Abr.

ANTUNES, Fátima (2007), “O espaço europeu de ensino superior para uma nova ordem educacional?”, *ETD – Educação Temática Digital*, Campinas, dez., v.9, n. esp., pp.1-28.

BARROSO, João (2005), “O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas”. *Educação & Sociedade*. vol. 26, n.92, pp. 725-751.

BATISTA, Michelle Espíndola – *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: a avaliação externa a partir da prática dos avaliadores ad hoc do INEP*, Belo Horizonte, Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, 2014, 148 p. (dissertação de mestrado)

BORDIGNON, Genuíno, (2014), Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento, In: Donaldo Bello de Souza e Ângela Maria Martins (Orgs.), *Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas*, São Paulo, Edições Loyola, p. 29-53.

BRASIL. Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências

BRASIL. Lei 13.005 de 26 de junho de 2014, aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

CONAE. (2015) Documento final.

DIAS SOBRINHO, José (2000), “*Avaliação da educação superior*”, São Paulo: Cortez.

DOURADO, Luiz Fernandes (2014), A Conferência Nacional de Educação e a construção de políticas de Estado, In: Magna França e Mariangela Momo (Orgs.), *Processo democrático e participativo: a construção do PNE*, Campinas, Mercado das Letras, 2014, p.23-40.

DUARTE, Marisa Ribeiro T. e SANTOS, Maria Rosimary Soares, (2014) – Educação e desenvolvimento: planejamento de ações governamentais e novos modos de regulação social?, In: Donaldo Bello de Souza e Ângela Maria Martins (Orgs.), *Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas*, São Paulo, Edições Loyola, p. 73-98.

FARENZENA, N. e MARCHAND, P. S. (2013), “Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação”, *Cadernos de Pesquisa*, vol.43 n.150 set./dez, pp.788-811.

GOHN, Maria d Glória (2002), Conselhos gestores na política social urbana e participação popular, *Cadernos Metrópole* n. 7, pp. 9-31, 1º sem.

\_\_\_\_\_ (2014), Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais, *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova: 1932. (1984), *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago.

SAVIANI, Demerval (1999), Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios, *Educação & Sociedade*, ano XX, nº 69, dez, pp. 119-136.

\_\_\_\_\_ (2010 a), Organização da educação nacional: sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação, *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set.

\_\_\_\_\_ (2010 b), Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação (2010 b) *Revista Brasileira de Educação* v. 15 n. 44 maio/ago.

SOUSA, José Vieira de (2012), “Avaliação e Regulação na educação superior brasileira: concepção, natureza e finalidades”, em Cunha, C., Sousa, J. V. e Silva, M. A. (orgs.), *Universidade e Educação Básica, políticas e articulações possíveis*, Brasília, Liber Livro.

VIEIRA, Sofia Lerche, (2014) Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas, In: Donaldo Bello de Souza e Ângela Maria Martins (Orgs.), *Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas*, São Paulo, Edições Loyola, p. 55-71.