

GESTÃO DEMOCRÁTICA E AVALIAÇÃO EMANCIPATÓRIA: CAMINHOS PARA UMA EDUCAÇÃO SUPERIOR DE QUALIDADE¹

José Vieira de Sousa² - UnB

sovieira@fe.unb.br

Maria Luiza Rangel³ - UEG

rangel.luiza@gmail.com

Resumo: O presente estudo é fruto de pesquisa em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade de Brasília, em nível de mestrado, e focaliza as políticas públicas definidas e implementadas para a educação superior nos anos 1990 e no início da década atual. No momento em que o país se organiza para a realização da Conferência Nacional de Educação, a ser realizada no período de 23 a 27 de abril de 2010, este trabalho tem como objetivo central contribuir para o debate sobre educação superior e sua relação com a gestão democrática e avaliação.

Palavras-Chave: Educação Superior, Gestão democrática, Avaliação

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo central contribuir para o debate sobre educação superior e sua relação com a gestão democrática e avaliação. A reflexão parte da premissa que democratizar a gestão da educação e das instituições educativas é um princípio a ser alcançado, à medida que garante a participação de estudantes, funcionários, professores, gestores e segmentos diversos da comunidade na definição e realização das políticas públicas educacionais, bem como amplia e fortalece a participação da sociedade civil e da democracia do país.

Para tanto, contextualiza as reformas concebidas e implementadas na educação superior, as diretrizes dos organismos internacionais visando um sistema mais diversificado e flexível de instituições, sua relação com a contenção nos gastos públicos no contexto de reforma do Estado brasileiro, e as conseqüências sobre a reconfiguração do papel da universidade. Busca-se analisar, por meio da revisão bibliográfica e da análise documental, diferentes conceitos sobre o fenômeno da globalização, o modelo neoliberal e das políticas educacionais no mundo contemporâneo, as bases para a construção de uma gestão democrática e a implementação de uma avaliação de qualidade, em especial.

A discussão contempla as principais características das transformações que a educação superior vem adquirindo em distintos países do mundo em decorrência de um processo de economização da educação, dando ênfase à realidade brasileira. É subjacente à discussão a tese de que a gestão democrática é um princípio a ser seguido pela educação

superior, principalmente nas instituições universitárias, e que a avaliação adquire centralidade no debate a partir da implementação das políticas públicas definidas para o setor.

Examinando o caso brasileiro, com destaque para as políticas de avaliação do período, percebe-se que prevalece um modelo vinculado ao controle de resultado ou de exame dos produtos, implicando uma avaliação a serviço do ranqueamento e de caráter normativo/regulatório em detrimento de um modelo de avaliação voltado para a transformação acadêmica numa perspectiva formativa/emancipatória. Esse fato, por sua vez, reforça a necessidade de se estabelecer referenciais progressistas e democráticos na luta por uma educação superior democrática e de qualidade.

EDUCAÇÃO NO SÉCULO XX: GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO

Os grandes acontecimentos, produzidos no “breve século XX”, como denomina Hobsbaw (1994), fizeram surgir grandes contrastes. Na leitura do autor, o século que produziu riquezas enormes tratou de agrupá-las em restritos campos do globo e, mesmo nestes, em poucas mãos. Um dos exemplos citados pelo autor é a riqueza norte-americana frente à pobreza localizada na maioria das vezes ao sul do Equador, situações extremas: riqueza e miséria, progresso científico e barbárie humana. Tal realidade leva à conclusão de que o século da corrida espacial, da engenharia genética e de tantas outras maravilhas criadas pelo homem, registra também a fome, a invenção das fórmulas da destruição em massa, do genocídio e da completa intolerância demonstradas pelas guerras. Por que a ciência e a tecnologia não produzem necessariamente, bem-estar e fraternidade?

As injustiças sociais e os desníveis internacionais como a fome e a miséria, apresentam faces e números significativos ou espantosos. É possível identificar uma assimetria social, política, científica, econômica e militar entre países ricos e pobres. As desigualdades econômicas e as gritantes polarizações sociais são fossos cada vez mais visíveis entre indivíduos ricos e pobres. Como sustenta Yarzabal (1999), o neoliberalismo e a globalização respondem por essa nova configuração mundial, sob o impulso de quatro fatores:

[...] a revolução tecnológica (cujas marcas mais evidentes são velocidade, universalidade, retroalimentação); as políticas macroeconômicas (dos organismos financeiros internacionais); a desregulação dos mercados de trabalho; a abertura do intercâmbio comercial (liberalização de barreiras comerciais) (p. 4-5).

A crise da era global forçosamente é mundial e pluridimensional, pois não está relacionada apenas com a economia e política. Ainda na percepção de Dias Sobrinho (2005), o mundo parece estar em crise: “crise de sentidos, crise de valores, crise de paradigmas, crise global: tudo isso afeta a educação, pois interfere nas suas funções sociais, formativas e de produção de conhecimentos” (p. 58).

A essência da tese da globalização é uma forma precipitada de colocar em cheque o futuro do Estado nacional como uma entidade cultural e política. Muitos autores afirmam que a globalização tem produzido efeitos perversos, outros apontam que a globalização não é o problema, e até apresenta um processo de avanço. O que é problemático, portanto, é a globalização competitiva em que os interesses do mercado se sobrepõem aos interesses humanos, subordinando todas as ações da sociedade aos interesses corporativos das grandes empresas transnacionais.

Uma vez que a tendência da globalização é subordinar todas as ações da sociedade aos interesses corporativos das grandes empresas transnacionais, ficam algumas dúvidas: globalização é um fenômeno novo? O início da globalização pode ser traduzido como o fim do Estado-Nação? Segundo Fernandes (1997), a formação do atual sistema internacional se deu nos marcos de um movimento de expansão comercial global. Dessa forma, o processo de globalização não é um processo inteiramente novo, como afirmam alguns autores, nem tampouco uma simples consequência dos avanços tecnológicos.

Desta forma, outro aspecto, que passa a ser objeto de reflexão neste entendimento sobre os fenômenos da globalização, é o incremento neoliberal, responsável por estabelecer o conflito entre a liberdade completa do capital e a democracia. Arantes (2002) define a visão neoliberal como sendo aquela que superestima a esfera do mercado e procura anular o papel do Estado; ressalta o papel da técnica e procura reduzir o papel da política; destaca o papel do indivíduo e procura negar o papel do coletivo. Do ponto de vista neoliberal, é preciso menos Estado e mais mercado.

As raízes da corrente neoliberal encontram-se na teoria do Estado formulada a partir do século XX, expressando o ideário do liberalismo clássico então emergente. Essa teoria foi sendo paulatinamente modificada e adaptada, à medida que o avanço do capitalismo delineava uma estrutura de classes com maior nitidez, trazendo-a para o centro da cena econômica e política. Assim, o Estado liberal burguês passa a incorporar uma nova dimensão de legitimidade: a igualdade passa pelo alargamento dos direitos políticos dos cidadãos, proclamado como o meio de garantir a participação no poder e o seu controle, fundamentado e organizado na forma de uma democracia (AZEVEDO, 2004, p. 9).

Na percepção de Fernandes (1997), é preciso diferenciar dois níveis distintos na abordagem conceitual do neoliberalismo: (i) o relançamento do neoliberalismo no período do pós-guerra que, por sua vez, seria a forma doutrinária mais dura, que conduz a uma forte crítica a qualquer intervenção estatal na economia e na sociedade, vista como ineficiente, despótica, burocrática e clientelista. Como um projeto doutrinário, este “relançamento liberal” propunha uma alternativa dura e forte: a vigência plena das forças do mercado e tinha como principal expoente desse projeto o austríaco Friedrich Hayek, teórico para quem nem mesmo o controle sobre a emissão de moeda nacional deveria ficar a cargo dos Estados nacionais; (ii) movimento de reconfiguração das políticas de gestão macroeconômica e social que se encontra em curso em grande parte do globo terrestre e que, por sua vez, é uma alteração concreta na configuração institucional do capitalismo ocorrida no final do século. Esse movimento, denominado pelo autor de neoliberalismo “real”, é então o grande responsável pelas profundas mudanças em curso.

A partir de uma visão mais operacional, identificam-se três pilares estruturantes do “neoliberalismo real”:

- a) desestatização das forças produtivas nas economias nacionais e o desmonte das estruturas de propriedade estatal;
- b) desregulamentação progressiva das atividades econômicas e sociais, inclusive das relações de trabalho, diminuindo o poder do Estado e conferindo ao mercado mais liberdade para elevar a eficiência;
- c) desuniversalização dos direitos e benefícios sociais que foram generalizados no pós-guerra com o advento dos Estados de bem-estar nos países capitalistas centrais

Embora esse tripé se materialize de modo diferenciado em cada país, com ênfases diferentes em cada contexto específico, o modelo neoliberal começou a se apresentar como modelo único, eficaz e viável, diante do fracasso das economias socialistas e de Estados de Bem-Estar Social.

Em função de uma grande maré capitalista que tomou conta do mundo, particularmente após a derrocada dos regimes estabelecidos nos países do leste europeu e na extinta União Soviética, se consagra à hegemonia das políticas neoliberais. Fruto dessas políticas, na década de 1990 provoca forte impacto sobre a educação, conduzindo os agentes internacionais de suporte financeiro, notadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a elaborar propostas abarcando a avaliação do ensino como parte das estratégias que seriam aplicadas para a concessão de financiamentos.

As matrizes das propostas de reforma da educação superior na América Latina, dessa forma provêm de recomendações descritas por organismos multilaterais. O objetivo da ofensiva neoliberal é incorporar o continente às exigências da globalização capitalista, que, em síntese, se traduz pela transformação da educação numa mercadoria. Essa ofensiva na América Latina, no tocante a educação, iniciou-se com a ditadura Pinochet, no Chile, nos anos 70, e se aprofundou nos últimos vinte anos, provocando um profundo processo de desestruturação e reestruturação da educação no campo político, legal, curricular e pedagógico.

O debate em torno das raízes históricas da globalização e das suas dimensões sociológicas, ideológicas, econômicas, políticas e culturais apresentam um amplo consenso: é inegável que com maior ou menor intensidade, todos os países se confrontam com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação supranacional (organizações não-governamentais, Mercosul, Organização Mundial do Comércio, União Europeia), cuja influência vem somar a outras organizações que já não são tão recentes, mas que continuam a ser muito influentes como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Esses organismos têm implicações diversas, entre as quais, pode-se apresentar a reforma do Estado, nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controle social, reforma esta que leva o Estado a assumir, de forma mais explícita, uma função de mediação, e de adequação às prioridades externamente definidas.

SURGE O ESTADO AVALIADOR

A reforma dos Estados-nacionais no mundo em geral e no Brasil mais especificamente, possui suas bases filosóficas no contexto maior das políticas neoliberais e às suas conexões com a realidade da globalização e das instâncias de regulação supranacional. Recebendo outras designações que acentuam outras dimensões e formas de atuação, que segundo Afonso (2005), pode ser: *Estado-reflexivo*, *Estado-ativo*, *Estado-articulador*, *Estado-supervisor*; enfim *Estado-avaliador*. Estas denominações expressam novas formas de atuação e profundas mudanças no papel do Estado. Em sua maioria, impulsionada por fatores externos que dizem respeito, predominantemente, aos efeitos decorrentes da globalização e das políticas neoliberais.

Assim, com a visibilidade social e a importância política crescente que adquire ao longo da década de 1980, a avaliação transforma-se num dos eixos estruturantes das

políticas educacionais. Através dela procura-se compatibilizar exigências: o poder de regulação do Estado e uma lógica mais voltada para o mercado, de forma que o Estado-avaliador implica uma redistribuição das funções e responsabilidades na coordenação da educação superior.

Segundo Afonso (2005), a expressão “Estado Avaliador” sintetiza a definição dos Estados que passaram a adotar um perfil competitivo, adotando uma lógica de mercado, através da importação para domínio de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos. Assim a ideologia da privatização enaltece o capitalismo de livre-mercado e conduz a alterações e mudanças fundamentais no papel do Estado.

Nesta ótica, a transformação do papel do Estado justifica-se para diminuir as despesas públicas, a partir da adoção de uma cultura gerencialista, como indução à criação de mecanismos mais eficientes de controle e de gestão. Ainda segundo Afonso (2005), com a adoção destas políticas neoliberais, a própria teoria da avaliação, que evoluía com bases epistemológicas antipositivistas e pluralistas, sofre um novo viés positivista. Nesse novo contexto, a confiabilidade em indicadores mensuráveis passa a ser o exemplo paradigmático das mudanças neoliberais. Dessa forma, a mudança nas políticas governamentais pode, em determinadas conjunturas, resultar em mudanças das práticas avaliativas.

Em países que adotaram políticas de descentralização, a avaliação apareceu como forma de restabelecer algum tipo de controle central por parte do Estado. Em outras situações, como aconteceu com a explosão das ideologias neoliberais, a avaliação foi utilizada como meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e de responsabilidade do Estado.

Neste segundo sentido, a avaliação passa a servir como instrumento de desregulação social e abre caminho para introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da educação pública. Inaugura, assim, a tensão inerente à avaliação como mecanismo de regulação (AFONSO, 2005, p.49 - 51).

Nesta reconfiguração, as tarefas do Estado avaliador são estabelecidas a partir de um paradoxo: “Estado máximo” e “Estado mínimo”. Mínimo na responsabilidade financeira e máxima na política de controle e regulação: avaliação. No tocante à educação superior, nesta mesma lógica, as políticas de avaliação decorrem da necessidade de: a) implementar mecanismos de controle de resultados; b) dispor de um sistema avaliativo concreto, prático e confiável “aplicação de provas padronizadas”; c) de desregulação

financeira e social, introduzindo a lógica de gestão empresarial no âmbito da educação superior; d) de regulação, estabelecendo critérios mínimos de qualidade e eficiência segundo as exigências do mercado (AFONSO, 2005).

Ainda é possível sintetizar o Estado avaliador, a partir da formulação de políticas de avaliação, em três conceitos, como propõe Dias Sobrinho (1999): a) qualidade: entendida como um conjunto de habilidades e competências definidas pelo mercado de trabalho, ou seja, qualidade empresarial, ou mercadológica; b) autonomia: no sentido financeiro, que sugere a privatização da educação e a valorização das parcerias entre empresa e universidade; c) avaliação: como atividade técnica, que volta sua análise para o produto final, com o objetivo de quantificar.

Na medida em que a avaliação se desenvolve, cresce em complexidade e se insere no âmbito político e no aspecto social, incorpora contradições que não são exclusivas ao campo epistemológico, pois, resulta das distintas concepções de mundo. Passa, dessa forma, a requerer uma nova postura mais democrática, e novos instrumentos e metodologias.

É, portanto, neste espaço de crise, de mudanças, de grandes conflitos e complexos questionamentos que se insere a questão da educação superior – parte integrante de um contexto mais amplo – o das políticas públicas. Sendo assim, se apresenta como um instrumento que se modifica, e que se transforma dentro desse contexto mais amplo em que se alteram também as formas de relação socioeconômica e cultural em todo o mundo.

TENDÊNCIAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A história da educação no Brasil sempre esteve envolta na disputa entre o interesse privado e o público. Todo processo foi marcado por esta tensão. Conforme Cunha (2004), a expansão privilegiada pela iniciativa privada e a ambigüidade das políticas públicas⁴ foram uma constante nos diferentes momentos da história do país. Todavia, a expansão da educação superior ainda é necessária. Para tanto, é preciso refletir sobre a forma, uma vez que, a política de expansão foi sendo praticada de maneira irregular durante todo processo de desenvolvimento da educação superior, prejudicando, assim, a qualidade do ensino ministrado.

As mudanças na educação superior, só poderão ser explicadas pela compreensão das mudanças ocorridas no contexto socioeconômico das últimas décadas. Dessa forma, a economização da educação que impera nos dias de hoje, faz parte do processo de

economização da própria sociedade. Em decorrência dos ajustes globais e neoliberais, onde prevaleceu uma prática de minimização estatal no campo dos direitos e da cidadania, e maximização na ação regulatória, dois elementos em especial sintetizam as políticas públicas moldadas neste contexto, em especial na educação superior: a redução do financiamento, (traduzindo a desobrigação do Estado com a manutenção do sistema), e a adoção de mecanismos estreitos de avaliação, (traduzindo o aumento da regulação e do controle).

Seguindo esta tendência, os governos reduzem os recursos destinados à manutenção das instituições públicas, aumentando significativamente o controle sobre o sistema, especialmente o da educação superior. Assim, reduz a relação entre governo e instituição, que passa a se dar num contexto avaliativo, e neste caso definida unilateralmente pelo governo. Nesta perspectiva o sistema de educação passa a ser entendido basicamente como ensino (se distanciando cada vez mais da tríplice função ensino, pesquisa e extensão), com o objetivo claro de formar profissionais ajustados ao mercado. Nesta lógica, alerta Dias Sobrinho (2000, 2001, 2003), a educação vai aos poucos deixando de ter interesse público, passa a pertencer a esfera do mercado e dos interesses individuais. O aluno passa a ser um cliente desse novo mercado: o educacional.

As principais análises sobre a educação superior no mundo contemporâneo apontam para uma trajetória comum, seguida por diferentes países. Essa trajetória está vinculada a um processo de globalização da economia, da diminuição do Estado de bem-estar social e da mercantilização da educação alinhadas às políticas de cunho neoliberal. A resposta dada, em cada país, está sujeita a adaptação, conforme a realidade local estabelecida.

Dentre, as principais características que a educação superior vem adquirindo em distintos países do mundo em decorrência do processo de globalização, neoliberalismo e, portanto do processo de economização da educação, destacamos cinco que ajudam a ilustrar a materialização da política neoliberal, implementada no Brasil a partir da década de 1990: (i) grande aumento da matrícula estudantil; (ii) multiplicação e diversificação das instituições pós-secundárias e conseqüentemente deslocamento de sentido da educação superior; (iii) redução dos investimentos públicos; (iv) grande expansão do setor privado; (v) crescente controle do Estado sobre o produto (DIAS, 2005).

Grande aumento da matrícula estudantil. Observando o quadro 1, apresentado mais adiante, pode-se verificar o grande aumento do número de matrículas na educação superior

desde os anos 1980, conforme apresenta Dias Sobrinho (2003), esse mesmo aumento ocorreu em toda parte, em razão da crescente expansão dos cursos anteriores e das exigências de maior escolaridade que o mercado cada vez mais vem apresentando. Porém, esse grande aumento, não alcança a média de 17,7% presente na América Latina, considerando os jovens entre 18 e 24 anos. Com referência ao ano de 2005 o Brasil possui apenas 10,9% de alunos matriculados nesta faixa etária (p.102).

Quadro 1. Matrículas na Educação Superior - Brasil

Ano	Total
1970	425.000
1980	1.377.000
1991	1.565.000
1996	1.868.000
2002	3.479.913
2003	3.887.022
2004	4.163.733
2007	4.880.381

Fonte: MEC/INEP (2009)

Multiplicação e diversificação das instituições pós-secundárias e conseqüentemente deslocamento de sentido da educação superior. A crescente pressão por vagas tem produzido a criação de mais e diferentes instituições, e ao mesmo tempo, a criação de mais e diferentes cursos. Neste crescimento desordenado, a uma estagnação do crescimento de novas universidades que tradicionalmente se comprometem a realizar ensino, pesquisa e extensão, e um número explosivo de novas faculdades e institutos isolados. Em geral, essas novas instituições de ensino superior estão sendo criadas segundo a lógica da absorção da demanda e para atender demandas imediatas de mercado.

Além da grande diversificação das IES, surgem com base nessa mesma demanda do mercado, cursos oportunistas e de grande apelo mercadológico. conforme apresenta Dias Sobrinho (2003):

Em tempos de flexibilização (esta é uma expressão de saber neoliberal), há uma grande flexibilidade para que os cursos estabeleçam-se livremente e mais rápida e ajustadamente atendam as demandas de mercado. São cursos de absorção da demanda, pois definem seus perfis e durações de acordo com as exigências do mercado de trabalho. São sensíveis ao atendimento de certos nichos que tradicionalmente não eram atendidos e seguem claramente as lógicas daquilo que se chama de “quase mercado educacional” (p. 103).

Como teremos oportunidade de aprofundar nos próximos itens, nesta lógica, a educação superior, a formação, a produção e a socialização dos conhecimentos, passam a desempenhar uma função quase que exclusivamente econômica.

Redução dos investimentos públicos. O crescente afastamento do Estado em relação aos investimentos e financiamentos na educação superior resultou na grande expansão do setor privado e conseqüente estagnação do público e na diversificação das fontes de financiamento.

Outra observação importante sobre a diversificação das fontes de financiamento descrita por Amaral (2003) é a visão dos defensores das mudanças pós-crise do Estado de bem-estar social, que acreditam e fazem a propaganda de que a melhoria da qualidade e a eficiência poderiam também se dar mediante a formulação de novas políticas de financiamento, entre elas o pagamento de mensalidades pelos alunos, que os tornariam mais exigentes em relação aos resultados apresentados pelos professores e técnicos administrativos. Outra alternativa seria através da prestação de serviços por parte das instituições públicas, o que permitiria à sociedade avaliar os trabalhos dessas instituições (AMARAL, 2003).

O movimento de reestruturação da educação superior foi desencadeado pela reforma do Estado no primeiro mandato de FHC (1995-1998), através do Ministério da reforma do Estado (MARE). Nessa reforma, o Estado assume perspectiva mais gerencialista e reguladora do sistema, em que a educação é vista como serviço a ser oferecido por instituições públicas e privadas. No caso das universidades federais, o Estado propõem uma *autonomia contratualizada* em que os recursos seriam definidos por tempo delimitado, focando metas e ações estabelecidas no processo de “contratualização”, o que negaria por completo o estatuto da autonomia universitária (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2004, p. 96-97).

Grande expansão do setor privado. Em função da crescente diminuição da participação do Estado no financiamento da educação, e uma grande demanda por formação superior, aumenta de forma significativa o número de instituições vinculadas à iniciativa privada.

Nesta perspectiva, Dias Sobrinho (2003) argumenta que a educação superior perde a sua característica essencial, deixa de ser um direito humano fundamental e um bem público e social, portanto, um dever do Estado, e passa a pertencer ao campo dos serviços não exclusivos do Estado inscritos nos fenômenos de “liberalização, de caráter mercadológico, diversificação das fontes de financiamento e flexibilização administrativa” (p. 105).

Crescente controle do Estado sobre o produto. Esta é uma característica que revela e faz prevalecer uma fase perversa da avaliação, pois é através do controle do produto que o Estado, em grande parte, se desvencilha dos processos, flexibiliza e liberaliza as condições de criação e expansão das instituições de educação superior. Além disso, estabelece a *posteriori*, através da avaliação um rígido controle sobre os produtos finais. O exemplo mais emblemático sobre essa política é a introdução no Brasil do Exame Nacional de Cursos, mais conhecido como “Provão”, implementado pelo governo federal no ano de 1996.

A flexibilidade é conferida aos processos, aos meios, à administração, descentralizada, às relações contratuais, com o propósito de facilitar a gestão eficiente, aumentar a produtividade e ampliar as liberdades para a expansão privada. A esta flexibilização assim concebida, como liberalização dos processos, corresponde a atual noção de autonomia. Entretanto autonomia assim delimitada é negada pela avaliação, a qual, deturpando o sentido formativo que é próprio das atividades educacionais, identifica-se com o controle dos resultados (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 104).

A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Em duas décadas, as IES brasileiras conheceram cinco modalidades, programas ou sistemas de avaliação, o que estabelece uma média de um tipo de avaliação utilizada a cada quatro anos. Considerando, hipoteticamente, que a média de duração dos cursos são de 8 ou 10 semestres, e que os programas executados tiveram a duração média (a maioria nem isso), de 8 semestres, significa dizer que os mesmos não sobreviveram o suficiente para acompanhar o ciclo integral de formação de um aluno, ou seja, foram suspensos antes mesmo que o aluno se formasse na instituição (quadro 2).

Quadro 2 - Instrumentos de avaliação da educação superior – Brasil 1983/2009

Ano	Sigla	Nome	Característica principal
1983	PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária	Regulação

1985	GERES	Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior	Regulação
1990	PAIUB	Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras	Emancipação
1996	ENC ACE	Exame Nacional de Cursos “Provão” Avaliação das Condições de Ensino	Regulação
2004 - 2009	SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior	Regulação/Emancipação

Quadro desenvolvido a partir da leitura dos documentos oficiais

Em 1993, foi criado o Programa de Avaliação Institucional (PAIUB). O PAIUB foi uma resposta das universidades brasileiras ao desafio de implantar um sistema de avaliação institucional numa perspectiva formativa e emancipatória. Diferente de outros processos instituídos por medida provisória, e de processos de avaliação conduzidos por comissões de especialistas, e constituídos por decisão ministerial o PAIUB nasce do debate e do trabalho conjunto entre o MEC e entidades representativas da comunidade acadêmica nacional: ANDIFES, CRUB, ANDES, UNE, Fóruns de Pró-Reitores, entre tantas outras organizações. Trata-se, portanto de um processo democraticamente construído, resultante de um trabalho de parceria como poucas vezes se viu na história da educação superior brasileira (DIAS SOBRINHO, 1999).

É importante verificar que cada processo de avaliação vivido, foi construído a partir de concepções e perspectivas distintas sobre a educação superior, e o entendimento do papel que este exerce na sociedade brasileira.

O modelo de avaliação centrado no produto e na informação ao cliente-consumidor de serviços e produtos acadêmicos ganhou legitimidade frente a opinião pública, uma vez que pareceu contribuir para a avaliação da qualidade do ensino e para o controle da oferta [...] A avaliação ganhou destaque como forma de controle e de definição de políticas que estimulassem a expansão competitiva no ensino superior [...] A centralização da avaliação, o ranqueamento das instituições, a ameaça de fechamento de cursos ou o credenciamento automático para os que obtivessem conceitos A ou B nos três últimos provões acentuou a idéia segundo a qual o sistema de educação superior deve ser competitivo – e, para tanto, era preciso instituir um conjunto de incentivos e punições, uma vez que tal sistema operaria na direção da promoção da eficiência, do desempenho e da produtividade (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2004, p. 96-97).

No decorrer desta história surge um novo desafio: identificar com a evolução do programa de avaliação da educação superior que está em curso no Brasil – o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), qual das características acima prevalecerá? Afinal, o SINAES está desenvolvendo o processo de avaliação, é um instrumento recente, e ainda não conclui um ciclo de avaliação como ele se organiza. O

questionamento surge a partir de alguns autores que começam a emitir opiniões sobre o referido sistema avaliativo. Na perspectiva desses autores, este novo processo de avaliação surge como uma resultante híbrida de bases teóricas, ou seja, de avaliação emancipatória e regulação.

Diante dos fatos, a história da prática da avaliação da educação superior no Brasil demonstra que esta sempre esteve envolta em duas perspectivas distintas: (i) uma comprometida com a transformação acadêmica, e dessa forma voltada para a perspectiva formativa/emancipatória; (ii) outra vinculada ao controle de resultados ou ao exame dos produtos e comprometida, portanto, com o mercado e exercendo uma ação de caráter regulatório.

Dessa forma, o estímulo a uma expansão com qualidade deve-se principalmente ao nível de saturação em decorrência de uma expansão desordenada e majoritariamente via rede privada. Como argumenta Sousa (2006), o crescimento do ensino privado foi projetado não a partir das demandas sociais, mas pelo “cálculo empresarial do custo” (p. 148). Além disso, ainda de acordo com o referido autor, é fundamental considerar a heterogeneidade do sistema e a diferença de interesses em jogo. Para ele, é preciso questionar a abordagem ideologizada que insiste em tratar como igual o que é diferente, pois ao “tomar a parte pelo todo. Essa postura analítico-discursiva cria obstáculos ao conhecimento das constantes mudanças verificadas no âmbito das instituições de ensino superior que passam por um processo de expansão” (SOUSA, 2006, p. 144). Se a crise atual da educação superior caracterizou-se, num determinado momento, como uma crise de expansão, hoje essa crise se amplia e é, acima de tudo, uma crise em nome da qualidade.

Há necessidade de se estabelecer uma sólida e verdadeira cultura de avaliação que contribua para o processo contínuo de melhoria da qualidade, mesmo reconhecendo as limitações da avaliação enquanto fator que gera qualidade. Afinal, um sistema de avaliação não pode ser encarado como uma *panacéia*⁵, que dá conta de todos os males da educação superior. Assim, entendemos que o movimento da educação superior precisa dar uma guinada de 360 graus, rumo a uma expansão do ensino público, que privilegie a gestão democrática e consolidando um sistema de avaliação que dê conta da heterogeneidade das IES, historicamente em sua maioria privada, procurando na avaliação/regulação preservar os interesses públicos e que garanta a qualidade social do ensino ministrado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento das funções sociais da educação superior depende do efetivo engajamento dos vários atores envolvidos nos sistemas e nas instituições para a consecução dos objetivos a serem atingidos. Assim, a instituição educativa se define pelas relações sociais que desenvolve, devendo buscar o que lhe é específico – no caso da instituição universitária o ensino, a pesquisa e a extensão – sem perder de vista o ideal da aprendizagem como direito humano, social e democrático de todos que a constituem. Aqui mais um desafio é lançado à avaliação da educação superior: como o processo de avaliação pode contribuir efetivamente para a gestão democrática desse nível de educação?

Com efeito, os processos de gestão democrática podem se tornar a mola propulsora que resulta no envolvimento da comunidade acadêmica e sociedade nos projetos da instituição: ao participar diretamente, ou por efetiva representação, dos colegiados que elaboram as políticas e deliberam sobre as linhas de ação, cada um dos sujeitos ligados à instituição tende a se comprometer e assumir a responsabilidade que lhe cabe nesse processo participativo.

A avaliação assume, nesse contexto, um papel primordial. Ao ser adotada como ferramenta que permite o diagnóstico – conhecer a instituição – pode avançar para também identificar as ações corretoras de eventuais distorções detectadas, rumo ao aperfeiçoamento dos objetivos comuns. Por isso, a necessidade de reforçar e qualificar os sistemas de avaliação através de instrumentos democráticos, legítimos e transparentes de avaliação interna e externa das diferentes atividades da instituição. Sobretudo, preservando os princípios da autonomia, da representatividade social e da formação para a cidadania, que garantem a qualidade social da educação.

De 1911 a 1988, cinco Constituições (1891, 1934, 1937, 1946, 1967), uma Emenda Constitucional (EC nº 1/69), seis reformas do ensino superior e diversos decretos federais definiram e regulamentaram, direta ou indiretamente, a autonomia universitária. Diante disso, é razoável supor que o conceito de autonomia para as instituições universitárias deve ser resultado da ampliação dos mecanismos de debate e participação nas tomadas de decisões, envolvendo todos os segmentos da comunidade acadêmica e a própria sociedade. Um dos instrumentos que ajudam a construir uma gestão democrática é necessariamente a forma como o seu dirigente é escolhido.

Neste aspecto, uma das principais reivindicações da comunidade universitária ainda não foi contemplada pelo conjunto das instituições universitárias ou por um mecanismo

legal. A eleição paritária para reitor nas universidades, com 1/3 de votos dos estudantes, 1/3 de funcionários e 1/3 professores. Outra questão importante é a presença paritária em todos os órgãos colegiados com 1/3 para cada representação: discentes, docentes e técnico-administrativos, bem como a criação de câmaras comunitárias nas universidades que permitam a participação da sociedade nas decisões das instituições.

É preciso avançar na definição de ações articuladas ao entendimento de que a gestão democrática dos sistemas de ensino e das instituições educativas constitui uma das dimensões que possibilitam o acesso à educação de qualidade como direito universal, bem como na compreensão do papel do Estado, frente às políticas de avaliação da educação superior. Um primeiro aspecto é colocar os resultados da avaliação da educação superior a serviço da elaboração e definição de políticas públicas para correção e superação dos limites evidenciados. Para tanto, é importante superar: (i) sistema de incentivos, via prêmios e punições; (ii) *ranking* entre as instituições educativas, docentes e discentes considerados “melhores” e “piores” pelos processos de avaliação.

Em suma, a construção da **qualidade social**, da **gestão democrática** e de um amplo **processo de avaliação** articula-se ao projeto pedagógico ou de desenvolvimento institucional, por meio de uma visão ampla de educação e de sociedade, cujo compromisso precisa estar vinculado à emancipação e à transformação social.

¹ Agradecemos o financiamento feito pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF) para a participação do Prof. Dr. José Vieira de Sousa, visando a apresentação deste trabalho no XXIV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação/III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, em Vitória/ES, eventos realizados no período entre 12 e 14.08.2009.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília. Doutorado em Sociologia.

³ Aluna do Mestrado em Educação da Universidade de Brasília – Linha de Pesquisa Políticas Públicas Gestão da Educação. Professora da Universidade Estadual de Goiás (UEG).

⁴ Segundo Silva Jr. e Sguissardi, (2001), as políticas públicas passam no país e no exterior, por um processo de mercadorização do espaço estatal ou público, sob o impacto de teorias gerenciais próprias das empresas capitalistas imersas na suposta anarquia do mercado, hoje estruturado por organismos multilaterais a agirem em toda a extensão do planeta.

⁵ Na mitologia grega panacéia (ou panacea em latim) era a deusa da cura. O termo panacéia também é muito utilizado com o significado de remédio para todos os males.

AFONSO, A.J. Avaliação Educacional: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2005.

AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento da educação superior: estado X mercado São paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. A reforma da educação superior no governo LULA: Autonomia relativa e financiamento. Revista da Fac. Educação. Goiânia-Go: Gráfiac UFG, 2005.

ARANTES, Aldo S. O FMI e a nova dependência Brasileira são Paulo: Editora Alfa Omega LTDA, 2002.

AZEVEDO, Janete M. Lins de A educação como política pública. 3. ed. Campinas-SP: Autores associados, 2004. (coleção polemicas do nosso tempo; vol. 56).

CUNHA, Luis Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. **Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, v. 25, n. 88, p. 795-817. 2004.

DIAS, Sobrinho, José Concepções de universidade e de avaliação institucional. Avaliação/Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior - RAIES. V.4, n. 2, jun 1999.

_____, Avaliação da educação superior. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____, Avaliação: técnica e 'ética. Avaliação (Campinas), Campinas, v. 6, n. 3, p. 7-19, 2001.

_____, Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

_____, Dilemas da Educação Superior no Mundo Globalizado: Sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, João Ferreira de. Políticas públicas e reforma da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas. Pro-Posições (Unicamp), Campinas, SP, v. 15, n. 3 (45), p. 91-115, 2004.

FERNANDES, Luís M. "Globalização e agenda neoliberal" São Paulo: Centro de Estudos Sindicais, 1997, p.65-71.

YARZÁBAL, Luis. Consenso para el cambio en la educación superior. Caracas: Iesalc/Unesco 1999.

HOBBSAWN, Eric. Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras. 1995

SGUISSARDI, V.; SILVA JR, J. R. A EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO TEMA DE ESTUDO - Eixos para uma agenda a partir do Banco de Dados Universitatis-Br. In: Valdemar Sguissardi; João dos Reis Silva Jr. (Org.). EDUCAÇÃO SUPERIOR: Análises e Perspectivas de Pesquisa. 1 ed. São Paulo: Xamã, 2001, v. 1, p. 21-45.

SOUSA, José Vieira de. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: SILVA, M. Abadia da & SILVA, Ronald A. (Orgs.). A idéia de universidade: rumos e desafios. Brasília: Líber Editora, 2006, p. 139-178.

