

O Sistema e a Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil

*Afrânio Mendes Catani e
João Ferreira de Oliveira*

Resumo: O texto explicita e analisa o sistema e a política de avaliação da educação superior no Brasil, evidenciando a centralidade da avaliação na reestruturação deste nível de ensino e, especialmente, na mudança de perfil das universidades públicas federais.

Palavras-chave: Educação Superior, Avaliação, Universidade

Abstract: The text shows-up and analyzes the system and the evaluator politics of Higher Education in Brazil, showing clearly the centrality of valuation on the restructuring of this level of teaching and, specially, on the change of Federal Public Universities appearance.

Key-words: Higher Education, Evaluation, University

“A avaliação da universidade pública não pode negligenciar o significado público da educação superior pública”.

José Dias Sobrinho

Introdução

No presente texto procuramos explicitar e analisar o sistema e a política de avaliação da educação superior no Brasil. Verifica-se que a avaliação adquiriu enorme centralidade na reforma desse nível de ensino, permitindo ao Estado introduzir mudanças no sistema e, ao mesmo tempo, desencadear processos cotidianos de transformação do perfil das universidades públicas. Nesse sentido, a avaliação vem se articulando fortemente com as alterações no relacionamento entre universidades e Estado, em especial no que diz respeito ao padrão de financiamento, bem como acerca das mudanças no cotidiano da gestão universitária. Evidenciam-se, além disso, disputas

conceituais referentes à avaliação, à concepção de universidade e à implementação de distintas sistemáticas de avaliação.

A Avaliação da Educação Superior no Brasil: breve panorama

A avaliação do ensino superior no Brasil ganhou maior relevo na década de 90, especialmente a partir do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Desde então vem sendo constituído amplo sistema que contempla um conjunto de mecanismos e procedimentos de avaliação¹, incluindo alguns que já existiam, como é o caso da sistemática de *Avaliação dos Programas de Pós-Graduação*, o *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras* (PAIUB) e as *Avaliações de Cursos de Graduação pelas Comissões de Ensino*².

1 Segundo Claudio de Moura Castro, (Veja, de 05/01/2000, p.21), “o Brasil se converteu no país com o mais abrangente sistema de avaliação”.

2 Esses mecanismos também sofreram ajustes no processo de definição da sistemática de avaliação do sistema.

De um modo geral, o sistema de avaliação do ensino superior vem adquirindo grande centralidade no processo da reforma, principalmente se levar em consideração os procedimentos de avaliação introduzidos nos anos recentes, tais como o *Exame Nacional de Cursos* (ENC), iniciado em 1996, e a *Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação*, a partir de 1997. Além desses instrumentos, o governo tem produzido *censos anuais*, com indicadores quantitativos globais, que fornecem estatísticas da evolução do sistema e da situação particularizada de cada IES. Vale lembrar, também, que no caso das IES, mantidas pelo Executivo Federal, o volume de informações que vem sendo obtido é ainda maior, uma vez que o governo dispõe de sistemas de acompanhamento e controle de pessoal e de aplicação dos recursos orçamentários, além de contar com as informações obtidas através da *Gratificação de Estímulo à Docência*, programa criado em 1998.

Observa-se, portanto, que o governo FHC vem instituindo um sistema de avaliação, que privilegia o ensino de graduação³ - sistema esse articulado à política de expansão do ensino superior que está sendo praticada no país. No contexto dessa expansão, a avaliação tem a incumbência de zelar pela qualidade dos cursos e das instituições, impondo uma "cultura de aprimoramento". Segundo o ministro da educação, Paulo Renato Souza, a "política de avaliação e expansão do ensino superior" adotada, devido às "distorções do sistema" e aos "baixos percentuais de oferta", permite que ocorra uma "abertura de novos cursos", sem restrição ou cerceamentos corporativos de algumas áreas profissionais. Para ele, "*as limitações orçamentárias à expansão da esfera pública, onde tentaremos ampliar e diversificar a oferta por meio do projeto de autonomia universitária (...), faz com que dependamos da iniciativa privada*" (Souza, 1999a).

A vinculação da expansão do ensino superior com um determinado tipo de avaliação teve início com o ENC. Todavia, foi melhor explicitada em 10 de outubro de 1996, quando o Presidente da República baixou o Decreto, nº 2.026/96 que "estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior". Esse Decreto promove ampla reorganização do sistema de avaliação do ensino superior, inclusive ajustando os mecanismos avaliativos existentes anteriormente. Os procedimentos indicados no processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, conforme o art.1º, são os seguintes:

I – análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições;

II – avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;

III – avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;

IV – avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento”.

Percebe-se a clara intenção de imprimir uma orientação mais articulada aos diferentes instrumentos de avaliação existentes ou que vinham sendo implementados na educação superior, como se fossem mecanismos ou procedimentos complementares e, portanto, expressassem uma concepção única e global de avaliação desse nível de ensino. O próprio Decreto deixa claro que os procedimentos de avaliação "são complementares, porém independentes, podendo ser conduzidos em momentos diferentes e fazendo uso de métodos e técnicas apropriados a cada um" (art.2º).

Para entender essa recomendação quanto aos procedimentos de avaliação indicados é preciso compreender que:

a) os indicadores de desempenho global, que dão origem aos Censos do Ensino Superior do MEC, são anteriores ao governo FHC e, portanto, foram ampliados dentro da nova concepção de avaliação do governo;

b) a avaliação do desempenho individual das IES se daria, principalmente, através do ENC, conhecido como "Provão";

c) a avaliação do ensino de graduação, em cada curso, será feita através da análise das condições de oferta desses cursos nas diferentes instituições mas, especialmente, pelos resultados obtidos no "Provão";

d) o atual processo de avaliação dos programas de mestrado e doutorado foi construído ao longo do processo de implementação da pós-graduação no país, sendo considerado legítimo e eficaz, o que levou o governo a manter, em grande parte, a sistemática de avaliação existente⁴.

De um modo geral, pode-se afirmar que o sistema instituído está centrado na avaliação individual das IES, mediante trabalho de análise das Condições de Oferta dos Cursos a ser efetuado pelas Comissões de Especialistas designadas pelo MEC, bem como na avaliação dos cursos de graduação, através do ENC. Na montagem do arcabouço legal, percebe-se que a análise das Condições de Oferta dos Cursos é complementar aos resultados dos exames nacionais de cursos. O "Provão", criado por lei em 1995, embora acoplado a toda uma sistemática de avaliação, tem

3 O sistema de avaliação contempla, ainda, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

4 As alterações efetuadas em 1998 buscaram ampliar o poder discricionário dos instrumentos de avaliação, de modo a estimular a competição entre os distintos programas.

um papel preponderante na remontagem desse cenário da educação superior.

Essa sistemática de avaliação foi complementada pela nova LDB, em 20 de dezembro de 1996, dois meses após a publicação do Decreto nº 2.026/96. No tocante à avaliação do ensino superior, essa Lei limitou-se a estabelecer que “a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação” (art.46). O §1º do art. 46 prevê que haverá reavaliação, após prazo de saneamento das deficiências, o que pode resultar “em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento”. De um modo geral, a instituição de um processo de avaliação permanente, ou melhor, de uma avaliação periódica para autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamento de instituições é considerado bastante positivo no quadro de crescente expansão, heterogeneidade e de diferenciação qualitativa do ensino superior no país.

Verifica-se, portanto, que a sistemática de avaliação na reforma da educação superior foi sendo constituída ou “costurada” no processo de implementação das políticas de avaliação do Executivo Federal. Isso não significa que tais políticas sejam desarticuladas. Na verdade, elas foram sendo editadas como um “quebra-cabeça” que era montado em função da situação política em cada momento. Se as finalidades não estavam suficientemente transparentes, a utilização dos resultados, que vem sendo feita pelo governo, das diferentes sistemáticas de avaliação, explicitam quais os fins do processo de avaliação e controle, bem como quais os mecanismos de avaliação privilegiados que dão conta da política adotada.

Passamos, em seguida, ao detalhamento dos principais programas e mecanismos de avaliação do ensino superior vigentes no país.

Principais programas e mecanismos de avaliação da Educação Superior no Brasil

1 - Avaliação dos Programas de Pós-Graduação

A sistemática de avaliação dos programas de pós-graduação no Brasil já está consolidada há bastante tempo, sendo considerada, em geral, eficaz e adequada pela comunidade acadêmica. Essa avaliação é realizada pela Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão vinculado ao MEC.

Em 1998, a CAPES promoveu alterações na sistemática de avaliação. Até aquela data, eram atribuídos conceitos de A a E aos programas, baseados na análise das comissões de especialistas, com validade de dois anos. Na nova

sistemática de avaliação a classificação passou a ser composta por sete níveis de conceitos – de 1 a 7 –, sem frações. A avaliação passou, também, a ser efetuada por programa de pós-graduação e não mais separadamente por curso (mestrado ou doutorado). Além disso, decidiu-se que conceitos superiores a cinco somente poderiam ser atribuídos a programa que mantivesse curso de doutorado. Na primeira avaliação, dentro da nova sistemática, os parâmetros estabelecidos pelas Comissões de Área para compor o “perfil de um Curso A” corresponderam ao perfil dos programas com conceito cinco, até então⁵.

Essas mudanças ocorreram porque julgou-se, principalmente, que houve uma “perda do poder discricionário” de classificação no modelo anterior. Para a CAPES, havia um número muito grande de cursos com conceito A (excelentes), cerca de 50%, o que não permitia diferenciar os cursos com qualidade inferior. Dentre os principais problemas do modelo anterior foram apontados (as): a) adoção, como referência, de um cenário muito restrito à realidade brasileira; b) superdimensionamento do papel do mestrado e organização de alguns cursos desse nível como verdadeiros pequenos doutorados; c) consagração de um rígido esquema seqüencial entre o mestrado e o doutorado; d) consagração dos cursos como unidades de referência para a política de apoio e incentivo à pós-graduação e como base para a estruturação do Sistema de Avaliação; e) orientação do sistema de pós-graduação quase que exclusivamente para o atendimento das necessidades do mercado acadêmico; f) valorização e reforço de um modelo rígido de organização da pós-graduação; g) baixo nível de interação entre a pós-graduação e a graduação; h) fortes desequilíbrios inter e intra-regionais e entre as diferentes áreas do conhecimento⁶.

Os resultados da avaliação da pós-graduação, em 1998, foram amplamente divulgados no meio acadêmico e na mídia, em geral. Destacaram-se os programas melhor classificados, especialmente aqueles considerados de nível internacional. Nessa avaliação, 23 programas, de diferentes áreas, obtiveram a nota sete, sendo considerados como de excelência. Em geral, tais programas foram bem avaliados nos quesitos: proposta do programa, corpo docente, atividades de pesquisa, atividades de formação, corpo discente, teses e dissertações e produção intelectual⁷. Todos os programas que receberam a nota sete pertenciam às regiões sul e sudeste, com destaque para a Universidade de São Paulo (USP) que teve dez programas (65% do total) com a nota máxima.

5 Ver: *Avaliação da Pós-Graduação: Procedimentos Básicos*. Disponível na Internet: www.capes.gov.br.

6 Ver: *Reformulação do Sistema de Avaliação da Pós-Graduação: O Modelo a ser Implantado na Avaliação de 1998*. Disponível na Internet: www.capes.gov.br.

7 Ver: *Na fronteira do saber*. In: *Revista Época*, 28/09/1998. p. 69-82.

A divulgação dessa avaliação foi acompanhada de muitos protestos, especialmente daqueles programas que foram rebaixados em seus conceitos. Muitos programas correram da avaliação obtida junto à Capes. Os embates promoveram, inclusive, a destituição de algumas Comissões de Área. Além desses desgastes, parece ter sido intensificada a luta no campo em prol de uma maior distinção, o que fatalmente implicará numa maior competição.

2 - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)

O PAIUB foi criado pelo MEC em 1993. No entanto, segundo Dias Sobrinho (1999), sua formulação e sua implementação inicial decorreu do aproveitamento das experiências exitosas de autoavaliação realizadas pelas universidades brasileiras, particularmente pelas federais e por algumas estaduais como, por exemplo, a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Os princípios e as diretrizes desse programa, definidos desde sua criação, foram os seguintes: globalidade (amplo processo avaliativo), adesão voluntária, respeito à identidade institucional (perfis, missões, condições, necessidades, aspirações), participação de toda a comunidade acadêmica vinculada a cada instituição, ausência de recompensa ou punição e continuidade do processo de avaliação. Para aderir ao programa as IES devem apresentar seu projeto de avaliação institucional junto à Secretaria de Educação Superior (SESu), responsável pela coordenação do programa.

A formulação conjunta desse programa de avaliação institucional assegurou, na visão de Dias Sobrinho (1998), duas características fundamentais: a não vinculação da avaliação com o financiamento e a adesão voluntária. Para esse autor, a legitimidade do PAIUB reside no fato desse programa ser marcado pela construção coletiva e participativa, pela cooperação e pelo sentido educativo e pedagógico, uma vez que não é obrigatório e pressupõe adesão espontânea. É também um programa que respeita as identidades das universidades e implanta uma nova cultura de avaliação institucional, além de alimentar a discussão coletiva sobre a universidade e sua missão. Assim, o grande mérito do programa talvez seja

“a busca socializada de construção de um modelo de avaliação apropriado às universidades e à comunidade acadêmica brasileira, os esforços compartilhados de superação das dificuldades teóricas e práticas e das divergências ideológicas, os debates públicos e as reflexões a respeito da educação superior, a ruptura das resistências e bloqueios à implementação de práticas avaliativas, as trocas de experiência e a solidariedade interuniversitárias, a transparência ante a sociedade” (1998, p.153).

O programa expandiu-se rapidamente, devido a sua ampla aceitação no campo das universidades brasileiras, embora venha recebendo um “ambíguo e tímido apoio oficial”, uma vez que não representa a atual concepção de avaliação do ministério, (Dias Sobrinho, 1999, p.133). De um total de 156 universidades, o PAIUB chegou, em 1997, ao atendimento de 138 instituições, sendo 48 federais, 28 estaduais, 8 municipais, 32 comunitárias / confessionais e 22 particulares. O percentual de atendimento só não foi total nas IES federais (90,5%) e nas particulares (50%).

3 - Exame Nacional de Cursos (ENC)

A sistemática geral de avaliação dos cursos e das IES compreende um conjunto de procedimentos que vem sendo desenvolvido pelo MEC desde o início do primeiro governo FHC. No primeiro ano de sua administração foi promulgada a Lei nº9.131, de 24 de novembro de 1995, que criava o Conselho Nacional de Educação (CNE), em substituição ao antigo Conselho Federal de Educação, e instituía o Exame Nacional de Cursos (“Provão”)⁸. Essa Lei evidencia que a avaliação periódica das instituições e dos cursos de nível superior iria se tornar um dos elementos centrais das políticas nesse nível de ensino. A lei já anunciava que a reforma “iniciada” seria pautada por uma série de avaliações e de mecanismos de controle que objetivassem aferir a “qualidade e a eficiência” na área.

A vedete desse movimento de avaliação seria, no entanto, o ENC. A Lei determinava que esses exames nacionais seriam realizados anualmente, com base nos conteúdos mínimos dos cursos. A função básica de tais exames seria “aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação” (§1º do art.3º).

Os resultados do ENC devem ser divulgados anualmente, informando “o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados” (§2º do art.3º). Os alunos são obrigados a realizar o exame, sob pena de não obterem o diploma de conclusão do curso. A Lei garante que as notas não serão registradas no histórico escolar dos alunos, embora o governo tenha defendido o contrário quando da sua discussão. Garante, também, que os resultados individuais obtidos serão fornecidos exclusivamente a cada aluno e que este pode submeter-se a novos exames, objetivando melhorar seu desempenho.

O ENC é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), órgão ligado ao MEC, que conta com a assessoria de comissões por curso. O ministério anuncia a cada ano quais os cursos que serão acrescidos na avaliação. Em 2000, na quinta edi-

⁸ Essa lei foi regulamentada pela Portaria nº249, de 18 de março de 1996.

ção do exame, serão acrescidos para avaliação os cursos de agronomia, biologia, física, psicologia e química. Além desses, continuarão a ser avaliados os de administração, direito, economia, engenharia civil, engenharia elétrica, engenharia mecânica, engenharia química, jornalismo, letras, matemática, medicina, medicina veterinária e odontologia. O INEP informa que “o Provão do ano 2000 deverá contar com a participação de cerca de 204 mil graduandos, cerca de dois terços do total de concluintes dos cursos de graduação no país”⁹.

Os resultados dos exames são divulgados anualmente pelo MEC. Embora a lei afirme que os exames serão utilizados para orientar as ações do ministério “no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino”, especialmente através da elevação da qualificação dos docentes (art.4º), nessas divulgações vem se sobressaindo a classificação das IES e, como consequência, a expectativa de fechamento ou credenciamento automático dos cursos e, até, das instituições. Os resultados estão estimulando, ainda, uma ampla competição no campo universitário.

4 - Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação

Como parte do Programa de Avaliação dos Cursos de Graduação, o MEC instituiu, através do Decreto nº2.026/96 (inciso III do art.1º e art.6º), uma sistemática de Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, da qual consiste:

- a) a organização didático-pedagógica;
- b) a adequação das instalações físicas em geral;
- c) a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo;
- d) a qualificação do corpo docente (titulação, regime de trabalho, planos de cargos e salários, produtividade científica, experiência profissional, relação professor/aluno);
- e) as bibliotecas, com atenção para o acervo bibliográfico, inclusive livros e periódicos, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental.

Esse formato de avaliação, que objetiva complementar o “Provão” no estabelecimento de classificação das IES, teve início em 1997. Comissões de Especialistas foram designadas para avaliar os cursos submetidos ao “Provão” em 1996 e 1997, por meio de visitas aos locais de funcionamento. Os resultados das três dimensões agregadoras, Qualificação do Corpo Docente, Organização Didático-Pedagógica e Instalações, são apresentados na seguinte

escala de conceitos: CMB – Condições Muito Boas, CB – Condições Boas, CR – Condições Regulares e CI – Condições Insuficientes.

5 - Gratificação de Estímulo à Docência (GED)

A Gratificação de Estímulo à Docência (GED) foi instituída no Magistério Superior das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) através da Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, após greve prolongada e difícil processo de negociação¹⁰. Os valores da gratificação correspondem à pontuação obtida pelos docentes, de acordo com o regime de trabalho (20 horas, 40 horas ou dedicação exclusiva), a categoria (auxiliar, assistente, adjunto ou titular) e a titulação (graduação, aperfeiçoamento, especialização, mestrado ou doutorado).

A pontuação atribuída pela GED, com base na avaliação das atividades docentes, privilegia o ensino através de maior pontuação da hora-aula semanal. São 10 pontos por hora-aula. Dos 140 pontos possíveis, 120 podem ser adquiridos como parte da avaliação quantitativa, ou seja, através da totalização de horas-aula. A GED também objetiva valorizar a titulação acadêmica e os professores da ativa, bem como acabar com os reajustes isonômicos de salários mediante gratificação baseada no desempenho. Dentre as principais finalidades está a de estimular mudanças no comportamento docente e na natureza do trabalho acadêmico, em consonância com as políticas e com a lógica da reforma da educação superior.

Nesse sentido tem sido enorme o impacto da GED através de mudanças fundamentais no padrão de gestão, no comportamento e na natureza do trabalho acadêmico das IFES, muito mais do que o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e o Exame Nacional de Cursos (ENC), o “Provão”.

No âmbito da gestão universitária, verifica-se acentuada preocupação em adequar, registrar, controlar e uniformizar o desempenho docente, nas áreas de ensino, pesquisa, extensão e administração. Os docentes estão se empenhando, cada vez mais, em direcionar as atividades acadêmicas aos itens mais pontuados pela GED. Nesse ajuste do comportamento docente, a “aula” tornou-se o objeto mais significativo devido a sua maior pontuação, sacrificando-se as atividades de pesquisa, de extensão e administrativas, o que explicita o desestímulo às atividades que não são consideradas horas-aula.

Há, ainda, três alterações fundamentais no âmbito da gestão das universidades federais, especialmente no que tange à questão da avaliação. Em primeiro lugar, “a GED está promovendo amplo fortalecimento dos sistemas e

⁹ Consultar: Saem as diretrizes do Provão do ano 2000. Disponível na Internet: www.inep.gov.br/noticias/news.

¹⁰ Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto nº2.668, de 13 de julho de 1998.

mecanismos de informação, bem como das comissões que lidam com a avaliação e controle das atividades docentes". A GED utiliza, também, o Relatório Anual do Docente (RADO), "de uma forma peculiar", ou seja, "como referência única ou 'básica' para pontuação das atividades docentes realizadas". Finalmente, "a GED vem ultrapassando seus objetivos proclamados, no cotidiano das instituições, devido à tamanha importância que está adquirindo", sobretudo nos processos de estágio probatório, de demissão de professores ou mesmo de progressão, indicando a fragilização ou substituição dos processos de avaliação internos.

Para Catani & Oliveira (1999), essas alterações suscitam quatro questões que devem continuar sendo objeto de investigação e de preocupação. A primeira é que "a GED pode estar tomando o lugar de processos de avaliação interna que vinham sendo construídos a 'duras penas' nas IFES, podendo inclusive 'esfriar' ainda mais o PAIUB. A segunda é que pode-se inferir que a GED venha a se tornar o indicador básico para o processo de implantação da autonomia universitária no que tange à distribuição dos recursos baseada no desempenho e produtividade das IFES. A terceira é que a GED está atuando também como elemento característico de aperfeiçoamento do processo de burocratização da universidade, enquanto *organização formal*, uma vez que criou *gratificações diferenciadas* e compensatórias segundo atividades, regime de trabalho, categoria, titulação; instalou processo de *redefinição dos objetivos* da produção acadêmica; enfatizou o *desempenho* através da quantidade e "qualidade" do trabalho executado. Além disso, a GED é um instrumento legal que atua como elemento de racionalização da organização do trabalho acadêmico, procurando modificar a estrutura organizacional das universidades federais por meio da institucionalização de uma racionalidade econômica e produtivista.

A efetiva diferenciação na remuneração docente está estimulando a competição entre os professores, o que já pode ser atestado pela intensificação da disputa no campo educacional. Tal competição estaria explicitando duas novas realidades no processo de produção do trabalho e da vida acadêmica. "A primeira diz respeito ao fato de que a diferenciação inicial dos vencimentos vai sendo associada, paulatinamente, ao desempenho ou mérito individual, o que legítima 'naturalmente' as vantagens e/ou prêmios conquistados, fazendo com que a pontuação das atividades docentes opere como um 'ranking' do êxito ou do fracasso do trabalho acadêmico. A segunda refere-se às relações entre os trabalhadores docentes, "antes horizontais", que se tornam mais 'verticalizadas' e 'naturalizadas', uma vez que a disputa e a rivalidade assumem a forma da *luta dos seres vivos pela sobrevivência, especialmente quando são escassos os elementos necessários à vida*" (Catani & Oliveira, 1999).

Está em curso uma mudança de mentalidade nas relações de produção acadêmicas onde concretiza-se a idéia de que o trabalho docente deva encontrar o seu valor no desempenho individual e no mercado acadêmico. O aumento da produtividade e dos vencimentos passam a depender, em grande parte, do esforço do próprio docente, sob certas condições objetivas. Do mesmo modo, a universidade está sendo levada a buscar maior 'eficiência e produtividade', especialmente através da reorganização e intensificação do trabalho.

Como decorrência dessas mudanças, Catani & Oliveira (1999) apontam duas questões fundamentais. A primeira refere-se à percepção de que a diferenciação da remuneração, bem como a instalação do processo de competição no trabalho acadêmico, ao que tudo indica, está criando a 'predisposição comportamental' docente para 'aceitar' o fim da carreira única, como prevê a proposta de autonomia universitária do MEC. Em outras palavras, a GED significa o pontapé inicial para o surgimento de novas formas de incentivos individuais, coletivos e institucionais, bem como para a instalação de carreiras diferenciadas em universidades federais. A análise dos efeitos nocivos da GED, na organização e funcionamento das IFES e na produção do trabalho acadêmico, já permitem antecipar o que significaria a instalação da diferenciação dos cargos e salários. A segunda diz respeito à ampliação e transferência do processo de intensificação da concorrência docente e institucional para o campo interinstitucional, em processo de instalação nas universidades federais. Ao que tudo indica, seriam desastrosos os efeitos dessa competição no campo das universidades federais, pois implicaria no desmantelamento do sistema federal de educação superior, uma vez que se vem construindo, historicamente, uma unidade baseada na identificação dos fins, na 'solidariedade' dos meios necessários à manutenção e crescimento do sistema e na sua crescente identificação com o equilíbrio da federação e com o desenvolvimento de um projeto nacional.

Considerações Finais

Na prática, a avaliação vem ganhando, no Brasil, grande destaque como forma de controle e de definição de políticas que estimulem a expansão competitiva no ensino superior. É nesse sentido que se coloca a introdução do credenciamento periódico das IES, a criação do "Provão", a análise das condições de oferta dos cursos de graduação e os censos do ensino superior, que também estão se constituindo em instrumentos fundamentais no processo de ampliação das informações gerenciais e no controle das instituições. O MEC entende que essas e outras medidas estão voltadas para estimular a expansão competitiva, modernizar o ensino de graduação e estimular a qualidade.

“Na realidade, o que se requer do sistema é algo tão diversificado que somente pode ser alcançado por um conjunto de políticas coerentes e articuladas”¹¹.

O resultado desses novos processos centralizados de avaliação, especialmente do “Provão”, tem sido a publicação de *rankings* das universidades, a ameaça de fechamento de cursos ou o recredenciamento automático para os cursos que obtiverem conceitos A ou B nos três últimos “Provões”. Como se vê, esses resultados corroboram a idéia de que o sistema educacional deve ser competitivo e que, para tanto, é preciso instituir um sistema de incentivos e punições, uma vez que tal sistema operaria na direção da promoção da eficiência, do desempenho e da produtividade.

Outro aspecto que deve ser considerado nesse processo de reconfiguração do sistema de avaliação do ensino superior é, exatamente, o volume de informações que o MEC vem acumulado sobre cada IES, particularmente daquelas mantidas por ele. Essas informações são montadas, especialmente, a partir do Provão, dos mecanismos de credenciamento e recredenciamento, do levantamento das condições de oferta dos cursos, da GED, dos Censos do Ensino Superior e, no caso das universidades federais, dos sistemas de acompanhamento e controle de pessoal e das despesas.

Como resultado de tudo isso, o MEC já está implantando “banco de informações do ensino superior”¹², objetivando um “sistema unificado de informações educacionais”¹³. Parece evidente, portanto, que todo esse controle tem por finalidade estabelecer padrões de aferição e comparação que incentive a competição no sistema, especialmente a financeira, e permita atingir metas de desempenho estabelecidas pelo próprio governo.

Em que pese todas essas formas de controle, já há quem afirme que o “ensino superior cresce sem controle no país” e que há claros “sinais de deterioração”¹⁴, atestados pelas Comissões de averiguação do próprio MEC¹⁵. Questiona-se, portanto, se não estaria o processo de aceleração da oferta de vagas e das matrículas no ensino superior produzindo uma “armadilha social”, uma vez que teremos um sistema diversificado e, ao mesmo tempo, diferenciado em termos de qualidade. Isso, no entanto, não parece ser uma preocupação para os gestores do sistema de ensino superior no Brasil, pois parecem assumir a diferença, a distinção e a desigualdade como princípios de organização e metas a serem alcançadas. Além do que, parecem rejeitar a pertinência da “universidade pública como bem social”, a serviço do bem comum, e a responsabilidade do Estado para com o seu financiamento.

11 Ver: A agenda positiva do ensino superior, de Paulo Renato Souza, em O Estado de S. Paulo, 23/11/98.

12 Ver: Folha de S. Paulo, Caderno Cotidiano, 03/08/1999.

13 No caso da educação, em geral, o MEC vem desenvolvendo um “Sistema Integrado de Informações Educacionais” entendido como “Bases para um Ensino de Qualidade”. Ver: MEC. Bases para um Ensino de Qualidade. Brasília, INEP, 1998. 38 p.

14 O governo se defende dessa acusação procurando mostrar o êxito da “política de avaliação e expansão” adotada. Para o ministro da educação, não é preciso temer ou restringir a criação de novos cursos, uma vez que a avaliação tende exigir maior qualidade. Ver, a respeito, artigo de Paulo Renato Souza, Folha de S. Paulo, 21/12/99.

15 Sobre isso consultar: Folha de S. Paulo, Cotidiano, 27/04/1999.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- _____. Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998. Institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior, e dá outras providências.
- _____. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.
- CAPES. *Avaliação da Pós-Graduação: procedimentos básicos*. Disponível na Internet: www.capes.gov.br.
- CAPES. *Reformulação do Sistema de Avaliação da Pós-Graduação: o modelo a ser implantado na avaliação de 1998*. Disponível na Internet: www.capes.gov.br.
- CASTRO, Cláudio de Moura. O Brasil se converteu no país com o mais abrangente sistema de avaliação. In: *Veja*, 05/01/2000, p.21.
- CATANI, Afrânio Mendes (Org.). **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.
- CATANI, A.M., OLIVEIRA, João Ferreira de. A Gratificação de Estímulo à Docência (GED): Alterações no Trabalho Acadêmico e no Padrão de Gestão das IFES. In: DOURADO, L.F. & CATANI, A.M. (Orgs.). **Universidade Pública: Política e Identidade Institucional**. Campinas, SP/ Autores Associados; Goiânia, Ed. da UFG, 1999.
- DIAS SOBRINHO, José. Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras: Construção do Modelo e Implicações. In: CATANI, A.M. (Org.). **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.
- _____. Evaluación de la educación superior en Brasil. In: YARZÁBAL, Luis & VILA, Ana & RUÍZ, Roberto (Editores). **Evaluar para Transformar**. IESALC/ UNESCO – Caracas, 1999.
- ÉPOCA, Revista. Na Fronteira do Saber, 28/09/1998, p. 69-82.
- FOLHA de S. Paulo. 03/08/1999.
- FOLHA de S. Paulo. 27/04/1999.
- INEP. Saem as Diretrizes do Provão do Ano 2000. Disponível na Internet: www.inep.gov.br/noticias/news.
- MEC. Bases para um Ensino de Qualidade. Brasília, INEP, 1998. 38p.
- SOUZA, Paulo Renato. A agenda positiva do ensino superior. In: *O Estado de S. Paulo*, 23/11/1998.
- _____. Avaliação e Expansão do Ensino Superior. In: *Folha de S. Paulo*, Tendências/Debates, 21/12/1999a.
- _____. Política de avaliação e expansão. In: *Folha de S. Paulo*, 21/12/1999b.