

O discreto charme de uma audiência pública

João Brant*

Senti-me honrado com o convite feito por José Dias Sobrinho para que escrevesse neste espaço. Ao mesmo tempo, pouco à vontade. Meu papel na revista é normalmente o de leitor daqueles que são minhas principais referências sobre o tema da Avaliação. Mas minha intenção aqui é modesta.

A motivação primeira deste texto foi a realização de uma audiência pública na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, denominada "Avaliação Institucional nas Universidades Brasileiras e conseqüências do Exame Nacional de Cursos". Superado esse motivo quase impronunciável, pareceu-me interessante também - para além da análise da audiência - explicitar neste espaço alguns motivos da insatisfação dos estudantes para com o provão e o sistema de avaliação da educação superior implantado nos últimos anos¹. A separação entre as duas partes chega a ser um pouco brusca, mas facilita a compreensão.

A audiência

O sistema político brasileiro ainda é muito tímido no que se refere à participação popular. Para Pedro Jacobi, "a participação pode assumir duas faces: uma que põe a sociedade em contato com o Estado, e outra que busca seu próprio fortalecimento e seu desenvolvimento autônomo"². Não é difícil constatar que as limitadas tentativas brasileiras tendem a se enquadrar no primeiro caso. É nele que estão as audiências públicas, em sua maioria quase uma concessão do poder instituído em ouvir a sociedade civil. Neste caso, o solicitante foi o Fórum Nacional de Executivas e Federações de Curso³, através do deputado Gilmar Machado (PT-MG). A proposta era fazer chegar às instâncias institucionais o debate que há muito vinha acontecendo no meio acadêmico.

* Estudante de Comunicação Social (rádio e TV) da USP, coordenador-geral da ENECOS (Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social) entre 1999 e 2000.

1 Ver especialmente as leis 9131/95, 9394/96 e o decreto 2026/96.

2 JACOBI, Pedro. Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.

3 O Fórum Nacional de Executivas e Federações de Curso congrega as entidades estudantis nacionais que organizam-se por curso, como a DENEM (Medicina), a ENECOS (Comunicação Social), a ENESSO (Serviço Social), a ENEV (Veterinária), a FEAB (Agricultura) e a FENED (Direito), apenas para citar alguns exemplos. É dessas entidades que têm partido as principais iniciativas de resistência às avaliações do MEC.

Duas coisas chamaram-me especialmente a atenção na audiência, que veio a ocorrer no dia 15 de maio de 2001. Uma, a pouca quantidade de deputados presentes, talvez em virtude da concorrência com o depoimento do traficante Fernandinho Beira-Mar, que ocorria concomitantemente no plenário em frente. Outra, a ignorância da maioria deles sobre o assunto, indistintamente de partido ou região de origem. Em se considerando que estávamos discutindo um dos principais temas da alçada da Comissão de Educação, esses dois fatores me soaram bastante preocupantes.

A pluralidade da mesa garantiu uma abordagem múltipla do tema. Participaram como expositores: José Carlos de Almeida, presidente do CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras); Tancredo Maia Filho, representando o INEP/MEC (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/Ministério da Educação); José Dias Sobrinho, professor aposentado da UNICAMP e visitante da FURB; Rogério Carvalho dos Santos, membro da comissão técnica da CINAEM (Comissão Interinstitucional Nacional de Avaliação do Ensino Médico); João Brant, representando o Fórum Nacional de Executivas e Federações de Curso e Christian Lindberg, representando a UNE (União Nacional dos Estudantes).

A audiência foi marcada menos por debates e mais por um agrupamento de posições isoladas que expôs as diferentes concepções. A posição do CRUB mostrou-se dúbia. Por um lado, a entidade apresenta uma proposta de avaliação institucional interessante, com objetivos de trazer à tona a missão institucional das universidades, aliando avaliação interna e externa, valorizando o caráter integrador e voluntário, a fim de "promover o desenvolvimento institucional de cada universidade"⁴. Por outro, defende a convivência pacífica deste modelo com o provão e as outras avaliações do MEC, instrumentos de controle com um caráter claramente regulador e autoritário. Aparentemente, o atrelamento dos reitores ao Ministério (no caso daqueles de universidades federais, até pela forma como são escolhidos) não lhes permite uma posição independente, que contraponha um modelo ao outro.

Por parte do MEC, seu representante em nenhum momento entrou no debate principal acerca dos objetivos políticos da avaliação. Sobraram transparências e explicações sobre como aumentou o índice de consulta informatizada nas bibliotecas (constatação feita a partir

4 CRUB. O Modelo CRUB de Avaliação Institucional. Brasília, 2000.

dos questionários respondidos pelos estudantes no provão) e faltou disposição em discutir as opções que vêm sendo feitas em utilizar as avaliações apenas como punição ou premiação e abrir mão de experiências formativas e democráticas, como o PAIUB. As avaliações são mostradas como instrumentos consolidados que tecnicamente (e apenas tecnicamente) podem - e devem, salienta-se - ser aperfeiçoados.

Não tenho medo de afirmar que por parte dos críticos a este modelo o discurso foi mais sólido. Sem separar o mérito técnico do político, foi possível debater que modelos de Estado e de Educação estão em jogo e são refletidos nas avaliações em vigor. José Dias Sobrinho apresentou uma leitura acadêmica do tema em que diferenciou uma avaliação "reguladora e controladora" de outra que tem como objetivo a "produção de uma qualidade cada vez melhor e socialmente mais significativa". A referência a obras de diversos autores e a exposição de exemplos como o francês e o inglês reforçaram argumentos já suficientemente fortes.

Rogério Carvalho dos Santos levou à comissão a experiência da CINAEM. É notável como o processo de avaliação dos cursos de medicina, que encontra-se em sua 4ª fase, tem engendrado modificações profundas ao relacionar complexamente todos os elementos que constituem a formação. A CINAEM é constituída por entidades profissionais, acadêmicas e estudantis, e tem o mérito de ter estabelecido de maneira democrática e participativa uma forma de avaliação voluntária dos cursos. Hoje, quase todas as escolas médicas do país participam da avaliação. Foi importante o destaque dado por ele às diferenças de objetivos e de metodologia em relação ao provão. Ao interligar todas as etapas da formação, passando pela entrada do estudante, pela formação de professores, chegando à integração do sistema de educação com o SUS (Sistema Único de Saúde), a CINAEM mostra a importância e a eficácia de uma avaliação integradora e global, que efetive o compromisso social da Universidade. É uma avaliação, portanto, que faz uma opção política em relação ao papel da Universidade. Não à toa, sua "convivência" com o provão tem gerado disputa de modelos de curso internamente às faculdades de medicina.

Por parte da UNE, ficou marcada sua insatisfação com o modelo atual. Reforçou-se a influência do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no desenvolvimento das políticas educacionais brasileiras, relacionando o modelo de educação ao modelo econômico. Seu representante questionou o modelo punitivo e o apelo midiático das avaliações em voga. A entidade mostrou uma postura claramente questionadora e de defesa da educação pública custeada pelo Estado, apesar da clara necessidade de mais empenho na formulação sobre o assunto.

É aqui que prefiro romper com o texto e expor à parte as idéias que apresentei na audiência.

Uma visão nada particular

A leitura que faço aqui não é, de forma alguma, exclusivamente minha. Ela foi construída, aliás, em conjunto com diversos outros estudantes que interessaram-se pelo tema, especialmente os que fizeram parte comigo de um Grupo de Estudo e Trabalho da ENECOS (Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social) para Avaliação Institucional.

Vou me ater especialmente ao provão, por ser o foco principal da discussão, mas saliento que as observações quanto a objetivos e conseqüências valem também para o restante das avaliações. É preciso afirmar que, ao contrário do que dizem, não é fácil estar contra o provão. Fácil, talvez, seja estar a favor. A pífia cobertura de educação feita pela mídia, que adota os rankings e "listas de improdutivos" sempre que pode, aliada à falta de debates sobre o tema, deu ao exame um status de "unanimidade nacional". O provão é apresentado - ou pior, é visto - como uma ação efetiva pela qualidade de ensino. Uma preocupação do MEC com a expansão indiscriminada da Educação Superior no Brasil.

Parto do princípio de que a necessidade de avaliação é consensual. Mas não o são, certamente, os seus objetivos. A análise do provão nos permite verificar que os aspectos técnicos evidenciam certos objetivos políticos. Pois vejamos. A prova é apenas uma medida do produto, deixando de lado todo o processo. Em quatro horas é preciso avaliar quatro anos. Não me arrisco a comentar os conteúdos das provas, acho que se fosse esse o problema seria apenas questão de correções técnicas. Mas algumas perguntas são necessárias. O que é mensurável num exame de quatro horas? Será que é possível medir o conhecimento adquirido em toda sua complexidade? Ou apenas alguns aspectos técnicos? É esse "conhecimento mensurável" o principal fruto de quatro anos de educação superior?

Há um elemento quase prosaico nessa discussão, mas que evidencia a fragilidade do exame. Em nenhum momento busca-se analisar o quanto o estudante evoluiu desde que entrou no curso, ou o quanto a escola contribuiu para o seu aprendizado. De forma estanque, faz-se um retrato de como está aquele estudante ao se formar. Os estudantes que passaram por processos seletivos concorridos, que tiveram melhores oportunidades antes de ingressar no ensino superior, tendem a se sair melhor na prova. Independentemente da qualidade do curso.

O sistema comparativo utilizado - antes expresso na normal de Gauss, agora na utilização do desvio-padrão - é sinal de que os objetivos não são a transformação ou a referência num ideal, mas uma simples ordenação dos cursos. A obrigatória transformação das notas - sejam elas próximas ou díspares - em conceitos A, B, C, D e E, traz a idéia da elaboração de rankings. Este tipo de resultado só interessa a quem enxerga uma avaliação como uma competição, em que existem necessariamente perdedores e ven-

cedores, punidos e premiados. Se o objetivo fosse a transformação, a busca de um ideal dado, não haveria necessidade de determinar os "melhores" ou os "piores". Um conceito, seja ele E ou A, não aponta nenhum defeito ou qualidade, não dá caminhos para melhorias, não permite qualquer conclusão. Apenas frustra ou envaidece.

É por esses motivos que o provão tornou-se instrumento de acreditação. Ora, um A ou um E são muito bem aceitos como referências de qualidade. Seja para os vestibulandos, para as empresas, para as mães ou, quiçá, para um fim "mais nobre" como a distribuição de verbas, agora é possível "separar o joio do trigo". Se é o próprio MEC o responsável por haver nascido este joio, ou por, numa operação nunca antes vista na natureza, a falta de verbas levar o trigo a se transformar em joio, isso parece pouco importar. As ervas daninhas devem ser eliminadas. Ou, pelo menos, este deve ser o discurso: o de combate às pragas.

Discurso que é logo desmentido se virmos o que acontece na outra ponta do processo. O Conselho Nacional de Educação (CNE), que tem todos os seus membros indicados pelo Presidente da República, autorizou, só entre janeiro e março deste 2001, 241 novos cursos a funcionarem. Em média, mais de 2,5 cursos por dia. Entre 1996 e 2000, segundo a revista *Veja*⁵, foram 2016. Mas o CNE não está satisfeito. O parecer 1070/99⁶ de sua Câmara de Educação Superior (CES), endereçado à Secretaria de Ensino Superior do MEC, aponta que "(...) a análise dos processos, que é feita pela CES, tem revelado um excesso de rigor por parte de certas comissões, que não encontra amparo legal nem é necessária para assegurar a qualidade desejável para os cursos de uma determinada área". Refere-se às comissões de especialistas, responsáveis pela primeira etapa da autorização dos cursos.

Incoerências?

Com a promulgação da LDB⁷, os currículos mínimos deixaram de existir e impôs-se o discurso da "flexibilização". As novas diretrizes curriculares deveriam contemplar a possibilidade de projetos pedagógicos diversos, que respeitassem as diferenças regionais, sem a "camisa-de-força" que existia. Mas também em 1996 surge o provão, que, do alto de seu gabarito, padroniza os cursos nacionalmente. O exame estabelece um modelo único, a ser seguido por todas as instituições de ensino superior, formulado por uma comissão diferente daquela responsável pela abertura de cursos.

Honestamente não é fácil dizer isso, mas o provão não diz nada sobre a instituição. Isso não significa que é feito com displicência, ou que o MEC está "enganado" quando impõe este modelo. O que está por trás desta ava-

liação é a alteração do papel do Estado. O provão é a própria expressão da mudança de um Estado responsável-mantenedor da Educação para um Estado avaliador, responsável apenas pela fiscalização do sistema, que busca se configurar, portanto, como um agente externo. Abandona-se a idéia de um Sistema Nacional de Educação e passa a se configurar um Sistema Nacional de Avaliação. O Estado desobriga-se da Educação, mas a quer controlar. Ou, como formula Sérgio Haddad:

*"Assim, há um movimento de parte do governo central em abrir mão da execução e financiamento do sistema de ensino, (...) ao mesmo tempo garantindo sua intervenção através dos mecanismos de estabelecimento de conteúdos e de medidas de avaliação. Controla o produto, abrindo mão do processo."*⁸

Para quem entende a Educação como bem público e deseja o Estado como seu mantenedor, é um desastre. Conquanto, é curioso notar que vários dos defensores do provão são os mesmos arautos da idéia de que a Educação deva ser a prioridade do país. O Brasil - que em relação a avaliação escolar evoluiu muito, a partir dos estudos de Paulo Freire - deixa-se agora impressionar com as atitudes "polícialescas" do MEC, que assu-me o posto de "xerife" da educação e transforma a avaliação institucional num processo judicial.

As aparências não enganam

Se os baixos valores investidos em educação já apontavam que esta, realmente, não é uma prioridade deste governo, o Plano Nacional de Educação (PNE) promulgado em janeiro⁹ só confirmou isso. A proposta do plano¹⁰ encaminhado pelo deputado Ivan Valente (PT-SP), elaborado a partir dos debates nos CONEDs (Congresso Nacional de Educação), previa que os gastos públicos com educação deveriam ser elevados, em dez anos, ao equivalente a 10% do PIB. A proposta do MEC¹¹ era de 6,5% - incluindo os gastos do setor privado. O relatório do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS), aprovado na Câmara dos Deputados, previa 7%. E, mesmo assim, esse foi um dos artigos vetados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que preferiu deixar no limbo um dos pontos mais importantes de qualquer plano que se pretenda sério. Também o PNE explicita as intenções do MEC quanto ao aumento de vagas no ensino superior. Em sua proposta, o Ministério defendia que a expansão deveria se dar principalmente atra-

7 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei 9394/96, promulgada em 20/12/96.

8 HADDAD, Sérgio. Os Bancos Multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR., Aurélio (org.). A estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil. Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais. Brasília, 1998.

5 Revista *Veja*. Ed. 1698. Ação entre amigos. Editora Abril, 02 de maio de 2001.

6 Brasil. CNE. Parecer CES 1.070/99. 23 de novembro de 1999.

vés do setor privado. A proposta do relatório Marchezan apontava a necessidade do setor público ser responsável por 40% das vagas do ensino superior, valor até modesto quando colocado como objetivo a longo prazo. Mesmo assim, foi vetada.

O ensino público vem passando por uma violenta ofensiva. A relação do MEC com as universidades federais deixa transparecer que estas são hoje um problema para o Estado. A lógica do ajuste fiscal impõe cortes nos setores sociais. Nada mais próprio para justificar esses cortes do que tentar desqualificar os atingidos. A tentativa é a de convencer a sociedade de que as universidades gastam muito e há muito desperdício. Ora, é preciso dizer que a escassez de recursos torna a própria comunidade universitária controladora de desperdícios. Não é preciso afirmar cegamente que não há nenhum, longe disso; mas justificar por aí o problema da falta de verbas para as universidades federais chega a ser leviandade. Basta dizer que o próprio BID, em seu Documento de País para o Brasil, em 1997, apontou os valores investidos em educação como "inaceitavelmente baixos". Mas, nesse quadro, poucos são os que se encorajam para continuar a defender o ensino público e gratuito.

Mais algumas considerações

Mais elementos demonstram os interesses do MEC no provão. Avaliações com outros objetivos, mesmo aquelas já estabelecidas, foram relegadas a últimos planos. O PAIUB, por exemplo, apesar de constar oficialmente das políticas de avaliação, foi deixado de lado e teve suas verbas cortadas. Os cursos de Medicina, mesmo com o projeto da CINAEM, foram obrigados a submeter-se ao provão.

Outra avaliação prevista no decreto 2026/96 é a Avaliação das Condições de Oferta (ACO). Não obstante ser mais abrangente e detalhada em seus critérios, a ACO vem servindo aos mesmos objetivos que o provão. Baseada também em princípios autoritários - a visita de dois avaliadores "juízes" à escola em um dia e meio -, ela tem sido mais um parâmetro para definir o fechamento de cursos. Fechamento, aliás, que só foi até agora alardeado. Nem aos próprios objetivos o provão tem servido.

Àqueles que ainda mantêm o argumento: "o provão ao menos fez as escolas se mexerem", pede-se uma reflexão. Não fará o provão com o ensino superior a mesma coisa que fez o vestibular com o ensino médio? Pois é verdade, as escolas têm se mexido sim, mas para adequar os currículos ao provão, chegando a estabelecer cursinhos para os últimos anos. Quando não apelam para estratégias ainda menos nobres, como sorteios de carro para os alunos de cursos com conceito A.

Noves fora

Levando em conta esses fatores é que têm se posicionado os estudantes. A proposta de mudar o provão, de melhorar o instrumento, não cabe como solução. Se é essencialmente nos objetivos que estão as divergências, é a partir deles que deve se dar a discussão. E é no intuito de manter o debate aceso que tem sido promovido o boicote (entrega em branco) às provas. Há muitos casos de cursos que se confortam com um conceito A e abandonam discussões em andamento sobre a qualidade do ensino ou mudanças curriculares. Mais do que isso, as melhores experiências de avaliação institucional surgiram nos cursos em que houve boicote. E é preciso acrescentar que só desta forma podemos não legitimar o ranking, não permitir que o exame sirva como referência.

Voltemos, pois, à audiência. Mesmo com baixo número de deputados, mesmo com o pouco acúmulo pela maioria dos parlamentares presentes - e até por ele -, foi importante a sua realização. Discutir publicamente a avaliação é uma forma de contestá-la. Até agora, o provão vai se impondo pelo seu caráter coercitivo. A obrigação do aluno em participar para que receba o diploma, a negativa de concessão de bolsas PET e do FIES aos cursos com conceitos D ou E, são exemplos do arbítrio imposto pelo MEC na tentativa de construir a própria imagem. É o que faz Gaudêncio Frigotto nomear o provão de "formalismo autoritário":

"As imposições do liberalismo conservador (...) partem de uma base real, têm forte argumentação de convencimento, mas se utilizam do arbítrio para impor medidas que se justificam pelo que pretendem ser."

O provão não está consolidado como avaliação. Agora é que começam de fato os debates. Precisamos estabelecer mecanismos democráticos de participação popular, implantar fóruns periódicos; criar uma estrutura institucional que seja democrática em sua essência. Espelhar-se na experiência da área da Saúde, que tem em seu conselho nacional 50% das vagas ocupadas por usuários do sistema. Chegar, como propôs Pedro Jacobi¹³, a mecanismos de participação que busquem "seu próprio fortalecimento e seu desenvolvimento autônomo". Por enquanto, seguimos com aqueles que só aproximam a sociedade do Estado. Por enquanto, então, fica o nosso apelo aos deputados: precisamos de vocês.

9 Lei 10.172/01

10 PL 4.155/98

11 PL 4.173/98

12 FRIGOTTO, Gaudêncio e FRANCO, Maria Ciavatta. "Provão" - Formalismo autoritário e antiautonomia universitária. In: ANDES. Universidade e Sociedade 12. Brasília, fevereiro de 1997.

13 Ver nota 2.