

A Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil em Questão

*Afrânio Mendes Catani**, *João Ferreira de Oliveira*** e *Luiz Fernandes Dourado****

Resumo: Este trabalho apresenta o resultado de pesquisa analítica acerca do sistema de avaliação da educação superior no Brasil, tendo por base um estudo de sua constituição e dos diferentes mecanismos implementados a partir da segunda metade da década de 90. Constatou-se que a avaliação vem assumindo papel preponderante na ampliação do controle, por parte do Estado sobre as IES, bem como na implementação de princípios e parâmetros de mercado no tocante à reestruturação desse nível de ensino.

Palavras-chave: educação superior; avaliação; sistema.

Abstract: This paper presents analytical research results regarding the Brazilian higher education evaluation. The conclusions are supported by a study about the making of this evaluation system and its various mechanisms that have been implemented since the second half of the 90's. The study concludes that evaluation has been assuming a predominant role in the increase of State control over the Institutions of Higher Education as well as in the implementation of market principles and parameters concerning the restructuring of this educational level.

Key-words: higher education; evaluation; system.

Este trabalho apresenta o resultado de pesquisa analítica acerca do sistema de avaliação da educação superior no Brasil (gestão acadêmica e administrativa), tendo por base um estudo de sua constituição e dos diferentes mecanismos implementados a partir da segunda metade da década de 90. A avaliação vem adquirindo pouco a pouco grande centralidade na reforma da educação superior, permitindo ao Estado introduzir mudanças no sistema e, ao mesmo tempo, desencadear processos cotidianos de transformação do perfil e da identidade das Instituições de Ensino Superior (IES). Nesse sentido, a avaliação vem assumindo papel preponderante na ampliação do controle, por parte do Estado sobre as IES, bem como na implementação de princípios e parâmetros de mercado no tocante à reestruturação desse nível de ensino.

Avaliação e função social da educação superior: limites e paradoxos

A avaliação da educação superior no cenário atual apresenta-se sob perspectivas distintas, indicando debates e posições que traduzem o horizonte político e teórico-metodológico em que esta categoria é concebida e conceituada no âmbito da gestão acadêmica e administrativa das IES. A avaliação entendida como um conceito abrangente e polissêmico, certamente vincula-se à compreensão do alcance do papel a ser desenvolvido

pelos IES na estreita relação com o Estado ampliado - expressão da sociedade civil e política¹.

Dois tendências opostas balizam o debate na área: uma, que tem por finalidade básica a regulação e o controle centrado em instrumentos standardizados e, outra, voltada para a emancipação por meio de mecanismos e processos avaliativos que promovam a compreensão e o desenvolvimento institucional. A primeira abordagem assume várias tipologias, sendo conhecida, dentre outras, como avaliação centralizadora, funcional, contábil, operacional, de resultados. A segunda, por sua vez, recebe fundamentalmente as designações de avaliação formativa, participativa, efetividade social e científica².

A função social que a educação superior exerce em uma sociedade é expressão dessa mesma sociedade, uma vez que este nível de ensino é permeado por práticas sociais antagônicas. Nas relações sociais capitalistas a avaliação cumpre, hegemonicamente, papel estratégico na disseminação de valores e finalidades de mer-

* Professor na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP).

** Professor no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG).

*** Professor no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG).

1 A respeito da noção de Estado ampliado conferir Gramsci (1984).

2 A esse respeito ver Afonso (2000); Dias Sobrinho e Ristoff (2000); Domingues e Oliveira (2000); Durham e Schwartzman (1992).

cado que consubstanciam processos de gestão de natureza contábil e/ou de “economização” da educação (Ozga, 2000).

Portanto, numa visão pragmatista, as IES devem desempenhar o papel de agências prestadoras de serviço e de preparação de mão-de-obra para o mercado de trabalho. Essa compreensão implica em uma lógica de eficiência e eficácia institucional que é, em geral, acentuada por um modelo de avaliação centrado em instrumentos de regulação e controle que buscam a padronização e a mensuração da “produção acadêmica”. Ou seja, modelos de avaliação estandardizada que enfatizam os resultados e os produtos, favorecendo a perspectiva do Estado avaliador e controlador.

Por outro lado, numa perspectiva emancipatória, a avaliação não cumpre apenas o papel de controle e mensuração da eficiência institucional, mas apresenta-se como lógica indutora do desenvolvimento institucional, que se quer autônomo, e da promoção dos atores envolvidos no processo de produção acadêmica. Nesse sentido, a avaliação assume uma perspectiva formativa, buscando a melhoria da instituição e dos processos de gestão no seu interior por meio da humanização do trabalho acadêmico. Desse modo, compete às IES e, particularmente, às universidades, o desenvolvimento das funções indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão sem subsumir um alinhamento à lógica de mercado.

A discussão acerca da avaliação não se restringe ao processo avaliativo em si, mas à compreensão do contexto em que este se insere no âmbito das reformas educacionais e no das mudanças políticas e econômicas mais amplas. Ou seja, a avaliação não fica restrita à mensuração da performance da instituição “... relativamente às suas tradicionais funções de pesquisar, ensinar e prestar serviços, mas envolve também sua existência e identidade” (Georgen, 2000: 33). Tal pressuposto implica considerar as dimensões pedagógicas, sociais, ideológicas e gestionárias do processo avaliativo. Tal com-

preensão é importante à medida que permite situar a avaliação “como um dos eixos estruturantes das políticas educativas contemporâneas” (Afonso, 2000: 9; Dias Sobrinho, 2000; Dias Sobrinho e Ristoff, 2000).

A avaliação pode ou não implicar em processo sistemático como expressão da articulação de esforços, ideológicos e político-pedagógicos, visando à melhoria da instituição e de seus atores com base em proce-

dimentos e indicadores que expressem o norte institucional construído coletivamente.

A constituição do sistema de avaliação: expansão e controle da educação superior

A avaliação do ensino superior no Brasil ganhou maior relevo na década de 90³, especialmente a partir do primeiro mandato do governo Fernando Cardoso (1995-1998). Desde então vem sendo constituído amplo sistema que contempla um conjunto de mecanismos e procedimentos de avaliação⁴, 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 das Condições de Oferta de Cursos de Graduação*⁵, *reconhecimento de cursos de graduação e credenciamento de IES* e, mais recentemente, do *sistema de avaliação gerencial das IES*⁶.

O sistema de avaliação do ensino superior vem adquirindo grande centralidade no processo da reforma, principalmente se levarmos 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*,

3 Segundo Durham e Schwartzman (1992: 9), “o tema da avaliação tem estado presente no ambiente universitário brasileiro desde pelo menos 1985, quando a Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior (...) propôs a instituição da autonomia plena das universidades brasileiras, acompanhada de um sistema permanente de avaliação e acompanhamento de seu desempenho.”

4 Segundo, Cláudio de Moura Castro, “o Brasil se converteu no país com o mais abrangente sistema de avaliação” (Veja, São Paulo, 5 jan. 2000, p.21).

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

6 É o programa desenvolvido pela Secretaria de Educação Superior voltado para a avaliação do desempenho gerencial das *Instituições Federais de Ensino Superior* – IFES. O SIG é composto por seis subsistemas que estão no formato de aplicativos automatizados. São eles: SAC-Sistema de Apuração de Custos; SAD-Sistema de Atividade Docente; SAA-Sistema de Acompanhamento Acadêmico; SAP-Sistema de Administração Patrimonial; SARHU-Sistema de Administração de Pessoal e Recursos Humanos e SAM-Sistema de Administração de Material. A metodologia desenvolvida, segundo o MEC, “permite a coleta de dados referentes ao desempenho gerencial das IFES, transformando-os em indicadores confiáveis que apóiam a tomada de decisão e o aprimoramento da qualidade gerencial das mesmas”.

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 os dados obtidos por meio da *Gratificação de Estímulo à Docência (GED)*, programa criado em 1998 (Catani e Oliveira, 1999).

Observa-se, portanto, que o governo Fernando Henrique Cardoso vem instituindo um sistema de avaliação que, ao privilegiar na educação superior o ensino de graduação⁷, articula-se fortemente à política deliberada de expansão do ensino superior que está sendo praticada no país. Nesse contexto a avaliação, segundo os pronunciamentos oficiais, tem a incumbência de zelar pela qualidade dos cursos e das instituições, impondo uma “cultura de aprimoramento”. De acordo com o ministro da educação, 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, conhecido como Provão. 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 desse nível de ensino, inclusive ajustando os mecanismos avaliativos existentes anteriormente. Os procedimentos indicados nesse processo de avaliação, 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 orgânica e global de avaliação. 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)⁸.

Para entender essa recomendação quanto a tais procedimentos 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 Fernando Henrique Cardoso e, portanto, foram ampliados dentro dessa concepção de avaliação do governo; b) a avaliação do desempenho individual das IES se daria, principalmente, por meio do Provão; c) a avaliação do ensino de graduação, em cada curso, se efetivaria mediante 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, construído ao longo do processo de implementação e consolidação da pós-graduação no país, vem sendo considerado eficaz pelas políticas governamentais, o que levou o governo a manter, em grande parte, a sistemática de avaliação existente⁹.

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 – autorização e reconhecimento – e no processo de credenciamento das IES a ser efetuado pelas Comissões de Especialistas designadas pelo MEC¹⁰, bem

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

8 Em julho de 2001 o governo federal revogou o Decreto nº 2.026/96, por meio do Decreto nº 3.860/2001, aperfeiçoando ainda mais a sistemática de avaliação dos cursos e das IES e ampliando as competências do Inep e do MEC e, conseqüentemente, reduzindo as atribuições do CNE.

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

10 A esse respeito ver Portaria nº 2.297, de 8 de novembro de 1999, que dispõe sobre a constituição de comissões e procedimentos de avaliação e verificação de cursos superiores.

como na avaliação dos cursos de graduação, por meio do ENC. Na montagem do arcabouço legal, percebe-se a articulação entre a análise das Condições de Oferta dos Cursos e os resultados do Provão. No entanto, o ENC, criado por lei em 1995 (Lei nº 9.131/95), embora acoplado a toda uma sistemática de avaliação, tem um papel preponderante na remontagem desse cenário da educação superior.

Essa sistemática de avaliação foi complementada pela nova LDB (Lei nº 9.394/96) dois meses após a publicação do Decreto nº 2.026/96. No tocante à avaliação do ensino superior, tal 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 tem sido amplamente defendido como instrumento de garantia de padrões mínimos frente ao 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 os mecanismos de avaliação privilegiados que dão conta da política adotada.

O sistema de avaliação da educação superior: pressupostos para um debate

A análise do processo de constituição do sistema de avaliação da educação superior, de sua relevância na reconfiguração desse nível de ensino e de “publicização” e utilização dos resultados obtidos nos últimos anos, a partir dos diferentes mecanismos de avaliação implementados, particularmente do Provão, permitem formu-

lar quatro pressupostos gerais, baseados na pesquisa acerca da produção realizada nessa área de conhecimento.

1 – O sistema de avaliação constituído vem implementando pouco a pouco um processo de “economização” da educação que altera objetivos, valores e processos educativos no campo da educação.

Na análise do sistema de avaliação é preciso considerar os objetivos e valores desenvolvidos pelos mecanismos e programas de avaliação no campo da educação. No caso do sistema implementado no Brasil não se explicitou claramente: Por que se queria avaliar? Para que serviria a avaliação? Quais os objetivos a serem alcançados? Quais os valores que seriam disseminados?.

Fica cada vez mais evidente, no entanto, que o sistema de avaliação implementa, paulatinamente, um processo de “economização” da educação que altera objetivos, valores e processos educativos. A educação superior, em particular, vem sendo dominada por pragmatismo econômico e político, resultando numa concepção restrita e utilitarista, a partir de sua vinculação irrestrita a uma concepção mercadológica de produtividade frente a um cenário de alterações significativas no mundo do trabalho e da produção, face às inovações tecnológicas e organizacionais introduzidas.

Por sua vez, nesta agenda articulada ao processo de globalização da economia, se rearticula o papel da educação superior, visando torná-la mais competitiva e ajustada às demandas e exigências do mercado. Na prática, portanto, o sistema educacional está sendo moldado a partir de princípios mercadológicos baseados na filosofia econômica do neoliberalismo¹¹, ou seja, na crença no mercado livre, na “liberdade individual” do homem econômico e no redimensionamento do papel do Estado. Frente a esse cenário e de maneira articulada aos organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial, as políticas para a educação superior no Brasil se assentam em processos sistemáticos de avaliação, eficazes sob a ótica da implementação de processos de diversificação e diferenciação institucional desse nível de ensino.

Nessa perspectiva, o sistema de avaliação articula conceitos como eficiência, qualidade, desempenho e prestação de contas, enfatizando os resultados e “produtos educacionais”. Tal premissa expressa uma concepção contábil de avaliação em detrimento da imple-

¹¹ Neoliberalismo entendido como tendência hegemônica que não constitui corpo teórico, próprio, original e coerente, mas expressa proposições práticas e ideológicas próximas do liberalismo conservador (Draibe, 1993: 86). Ver também Bourdieu (1998).

mentação de processos sistemáticos de avaliação emancipatória. Desse modo a avaliação é reduzida ao que é mensurável, quantificável. Tal lógica, articulada ao processo de reforma e desmonte do Estado e das IES públicas, corrobora teses que apregoam a privatização da educação superior pautadas no binômio expansão das oportunidades educacionais e privatização. Dourado (2000), a esse respeito, assim se manifesta:

“No processo de reforma do Estado em curso, no país, os processos de privatização assumem tipologias distintas, assentados em premissas que advogam a redução da intervenção estatal por meio do repasse de atribuições (e recursos) ao setor privado ou ao setor público não estatal (...). Esse cenário expressa novas tipologias de privatização do público, no âmbito da gestão e administração dos recursos, articulados a novos processos de transferência para o setor privado” (p. 290).

Observa-se, ainda, que a avaliação vem servindo a dois propósitos básicos: responder às mudanças econômicas e políticas, ao mesmo tempo, em que altera substancialmente as políticas e gestão da educação e, em especial, a função social da educação superior. Nesta ótica, o “Estado avaliador” promove e incrementa um “choque de mercado” em que são combinados elementos de regulação do Estado e de mercado na reconfiguração do sistema educacional. No âmbito da educação superior verifica-se, por um lado, “aumento no controle” sobre as IES e, por outro, a divulgação de rankings de cursos e de instituições, o que amplia as pressões competitivas no campo¹².

O processo de alteração dos objetivos e valores no campo educacional promovido, em grande parte, pelo atual sistema de avaliação, deve pôr em discussão os fins da avaliação e o projeto de sociedade em construção. Concretamente, o sistema de avaliação pode estar comprometido com a “educação para a democracia” ou com uma “educação para o mercado”. Isso significa, por um lado, adotar valores articulados com o direito, com a justiça social e com a solidariedade ou, por outro, com a função utilitarista da educação – ressignificação da Teoria do Capital Humano –, traduzida mormente

pelos valores de competitividade, produtividade e eficiência (Frigotto, 1995).

2 – O sistema de avaliação instituído amplia o poder de controle do Estado e altera significativamente a lógica de constituição do campo e o relacionamento entre as IES

O sistema de avaliação vem imprimindo um processo de ampliação do poder de controle do Estado sobre as IES mediante, entre outros, a ressignificação da autonomia didático-científica e o condicionamento da autonomia financeira e de gestão das instituições.

Os projetos curriculares dos cursos de graduação, no que tange, sobretudo, aos conteúdos e habilidades, estão sendo reorientados e margeados pelas diretrizes curriculares e, sobretudo, pelo Provão. Dentre as alterações vivenciadas destaca-se a corrida institucional, em sintonia com uma concepção “operacional” e funcional de educação superior. As IES, especialmente as privadas, vêm promovendo “distorções” visando à melhoria nos índices do *ranqueamento* institucional no ENC propiciando, entre outros, o surgimento de premiações para

os alunos que obtiverem bom desempenho e, ainda, a instalação de cursinhos preparatórios para os exames no interior de cada IES. Além disso, há o risco de uma certa “padronização curricular”, em função de o exame ser único para todo o país, em que pese as diretrizes gerais de cada curso apontarem para a diversificação curricular

voltada para a garantia de princípios de flexibilidade.

Nas IES públicas, os resultados dos mecanismos de avaliação corroboram as políticas que estabelecem novo tipo de relacionamento com o Estado. Trata-se cada vez mais da formulação de uma autonomia controlada e condicionada aos parâmetros da reforma do Estado. Uma *autonomia contratualizada* e afinada com o projeto político e com a concepção dominante de educação e de avaliação em que as universidades federais são tratadas cada vez mais como empresas de conhecimento “pertencentes” ao Estado¹³. Os mecanismos de auto-avaliação das universidades públicas federais, que não percebem apoio do Executivo Federal, são desestimulados em nome das avaliações produzidas pelo Estado ou por ONGs afinadas com essa perspectiva.

Além disso, a avaliação externa, nos moldes atuais, vem incrementando processos de competição interins-

12 Acerca da noção de campo conferir Bourdieu (1996).

13 Goergen (2000: 34), ao problematizar a avaliação da educação superior chama a atenção para uma resistência conservadora das IES, manifesta num processo de permanente adaptação às novas exigências sociais.

tucionais, em que se acentuam os elementos de distinção de cada IES no mercado acadêmico. Com isso, realça-se o processo de mercantilização da educação superior a partir de iniciativas institucionais que incorporam uma lógica de disputa “inerente” ao campo científico-universitário. Desse modo, ocorre paulatinamente um processo de alteração na lógica de constituição do campo da educação superior, especialmente no que diz respeito ao conjunto das universidades federais que pautavam suas ações por uma certa solidariedade.

Os *rankings* oficiais, mais que os não-oficiais, estão gerando impactos consideráveis na lógica de constituição do campo da educação superior, bem como no relacionamento entre as instituições. Passam a ter maior importância elementos como qualidade dos alunos ingressantes, conceituação e demanda aos cursos, prestígio das instituições, qualificação do corpo docente, currículo adaptado ao mercado de trabalho, infra-estrutura acadêmica, mensalidades, saúde financeira da instituição, entre outros.

A expansão acelerada do sistema de educação superior, sobretudo a partir de 1996, fez-se seguir da implementação de mecanismos de acompanhamento e controle do sistema que não estão sendo capazes de impedir a deterioração da qualidade de ensino¹⁴. O sistema não está conseguindo “zelar pela qualidade” da formação como promete e tampouco “controlar o ensino” existente, no sentido de eliminar os cursos e fechar as instituições reconhecidamente incapazes de ofertar ensino de qualidade. A promessa governamental de ampliação da qualidade, mediante a ameaça de fechamento de cursos, não vem se efetivando desde a implantação do Provão, em 1996¹⁵. Na prática, nenhum curso ou IES teve as suas atividades encerradas, o que evidencia que a meta central a ser atingida é a da expansão acelerada da educação superior.

3 – As políticas de avaliação estão promovendo mudanças significativas na gestão universitária, na produção do trabalho acadêmico e na formação profissional.

A avaliação externa, aliada aos processos de alteração no mundo da produção e do trabalho, nos moldes atuais, vem incrementando também novos processos de gestão universitária, de organização do trabalho docente e de formação profissional. A gestão universitária e o trabalho docente são moldados paulatinamente

por uma lógica produtivista baseada no desempenho e nos resultados obtidos, sobretudo na oferta de ensino. Busca-se racionalizar os recursos existentes a partir de uma maior subordinação do trabalho docente às finalidades estabelecidas pelas políticas governamentais. Além disso, o sistema de avaliação vai delineando para o campo da educação superior os parâmetros de perfis institucionais adequados, produtividade acadêmica satisfatória e modelo de formação profissional ajustado às exigências do mercado de trabalho. Nesse sentido, pode-se dizer que o sistema de avaliação reorganiza as instituições e educa os professores para uma nova performance.

A remuneração docente é articulada, cada vez mais, à avaliação, vinculando o pagamento ao desempenho obtido, que é, por sua vez, centrado em uma dada concepção de produtividade. Isso implica na institui-

ção de um sistema de competição por recompensas financeiras e na produção de uma “autonomia” docente regulada, controlada e dirigida por comandos e objetivos externos à natureza pedagógica própria do trabalho desenvolvido na academia. No caso das universidades federais, não há negociação salarial, mas sim, uma gratificação que institui um padrão de produtividade baseado no desempenho, sobretudo no número de horas dedicadas ao ensino. Com isso, a avaliação sai do terreno propriamente pedagógico para se ater ao que é mensurável, quantificável.

Até mesmo os currículos de graduação e as ações didático-pedagógicas no interior dos cursos vão se subordinando aos parâmetros de avaliação externos, que passam a comandar o trabalho docente, consubstanciando uma real perda de autonomia. Desse modo, parece não haver mais lugar para um professor crítico, autônomo e independente na produção do trabalho científico, para uma gestão orientada por princípios de justiça e efetividade social e para o exercício da autonomia acadêmica na definição dos perfis profissionais. Na prática, a autonomia para fixar currículos de cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes, será condicionada cada vez mais pelos conteúdos e habilidades exigidos nos exames nacionais. Com o tempo, o po-

14 A esse respeito consultar a artigo de Cutait (2001) sobre “a deterioração do ensino médico”. Ver também matéria publicada, em 30 jan. 2001, pela *Folha de S. Paulo*, com o título “OAB aprova um terço dos cursos de direito”.

15 Desde de 1996, a divulgação dos resultados do Provão faz-se acompanhar de ameaças de fechamento de cursos que tiraram D e E em três provões consecutivos e de credenciamento automático para os que tiraram A e B em três provões. Efetivamente só o credenciamento automático tem ocorrido.

der dos exames na definição dos planos de curso dos professores poderá ser maior do que o peso das diretrizes curriculares na reordenação dos currículos de graduação.

4 - A avaliação constitui-se em um terreno de contestação importante porque pode evidenciar os fins da educação, o conceito de homem e o projeto de sociedade que se quer desenvolver.

A discussão sobre o sistema de avaliação como um todo permite estabelecer e desenvolver uma reflexividade sobre o trabalho em educação superior, obrigando-nos à análise da própria natureza do ensino e da pesquisa, particularmente no que se refere aos fins da educação, ao conceito de homem e ao projeto de sociedade.

Evidencia-se hoje no Brasil o predomínio de uma perspectiva de avaliação reguladora e controladora, articulada a princípios mercadológicos. Há, por outro lado, os partidários de uma avaliação emancipatória, comprometida com o desenvolvimento autônomo das instituições educativas, no sentido de efetivar mecanismos e processos que garantam a promoção do ser humano na constituição de uma sociedade efetivamente democrática.

É evidente, no entanto, que embora os mecanismos e programas de avaliação tenham sido pensados e estejam comprometidos com uma dada visão de mundo, eles não são lineares no sentido de só permitirem um modo de apropriação e de leitura dos dados. Os indicadores educacionais produzidos sobre o sistema de ensino acabam por informar, de alguma maneira, o próprio sistema, abrindo possibilidades de contestação, afirmações ou mesmo complementação. Assim, a *publicização* das informações produzidas exerce um duplo papel: ao serem editadas e divulgadas, fortalecem as concepções e as perspectivas dominantes, ao mesmo tempo em que possibilitam meios analíticos para o desvendamento dos elementos intrínsecos a estas e de sua superação numa perspectiva emancipatória.

No sentido de uma perspectiva emancipatória num mundo em transformação cabe à universidade entender o processo de mudanças e situar-se à frente desse cenário. Segundo Buarque (1994: 33), para isso a universidade "... tem de seguir dois rumos: entender estas mudanças e educar-se a si própria para servir corretamente na construção do futuro". Por outro lado, adverte que enquanto "... as mudanças não ocorrem de fato, a

universidade terá de navegar as mudanças que parecem ocorrer no atual momento, em contraposição ao padrão de comportamento dos últimos séculos".

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 consolidação 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. Para o ministro da educação, "o que se requer do sistema é algo tão diversificado que somente pode ser alcançado por um conjunto de políticas coerentes e articuladas" (Souza, 1998).

O resultado desses novos processos centralizados de avaliação, especialmente do ENC, tem sido a publicação de *rankings* das universidades, a ameaça de fechamento de cursos ou o recredenciamento automático para aqueles que obtiverem conceitos A ou B nos três últimos Provões. Como se vê, esses resultados corroboram a idéia segundo a qual o sistema educacional deve ser competitivo e que, para tanto, é 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.

Outro aspecto a ser considerado nesse processo de reconfiguração do sistema de avaliação do ensino superior é, exatamente, o volume de informações que o MEC vem acumulando sobre cada IES, em particular 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 Gratificação de Estímulo a Docência, dos censos do ensino superior e, mais recentemente, do sistema de avaliação gerencial das IES, além dos sistemas de acompanhamento e controle de pessoal e das despesas, no caso das universidades federais.

Como resultado de tudo isso, o MEC já está implantando "banco de informações do ensino superior"¹⁶, objetivando um "sistema unificado de informações educacionais"¹⁷. Parece evidente, portanto, que todo esse controle tem por finalidade estabelecer padrões de aferição e comparação que incentive a competição no siste-

16 Ver: *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 3 ago. 1999.

17 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.

ma, especialmente a financeira, e permita atingir metas de desempenho estabelecidas pelo próprio governo.

Em que pese toda essa situação, já há quem afirme que o “ensino superior cresce sem controle no país” e que há claros “sinais de deterioração”¹⁸, atestados pelas comissões de averiguação do próprio MEC¹⁹. 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, ao que tudo indica, assumem 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.

Em todo caso, a análise e a discussão sobre o sistema de avaliação podem oportunizar, ainda, aos dife-

rentes atores sociais, uma reflexão fundamental acerca da função social da educação superior, bem como os limites que se interpõem entre a garantia de identidade institucional e de um patamar básico de qualidade, refletindo e antecipando novas funções e identidades das IES na sociedade contemporânea.

Questões como produtividade, eficácia e eficiência precisam se articular à efetivação da noção de educação superior como um direito social inalienável para todos. Desse modo, o sistema de avaliação deve vincular-se à definição de projetos emancipatórios que tenham por base um projeto de justiça social, em contraposição ao reducionismo pragmatista da lógica mercantil. Nesse sentido, é preciso desafiar a lógica implícita no sistema de avaliação, ou seja, a de que a educação deve refletir a competição global, objetivando aumentar a competição entre as instituições educativas e entre as pessoas, bem como orientar o sistema de avaliação na direção de examinar a maneira como se produzem e reproduzem as injustiças sociais e as iniquidades do sistema educacional, com a finalidade de modificar tais processos.

Referências Bibliográficas

AFONSO, Almerindo J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Trad. Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

_____. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Trad. Mariza Corrêa. Campinas, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1995.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1996.

_____. Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998. Institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1998.

_____. Ministério da Educação. Bases para um Ensino de Qualidade. Brasília, MEC, 1998.

_____. Presidência da República. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 1996.

BUARQUE, Cristovam. **A aventura da universidade**. São Paulo: Editora da UNESP; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

CASTRO, Cláudio de Moura. O Brasil se converteu no país com o mais abrangente sistema de avaliação. **Veja**. São Paulo, 5 jan. 2000.

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. e CATANI, A.M. (Orgs.).

18 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 a exigir maior qualidade. Ver, a respeito, Souza (1999a e b).

19 Sobre isso consultar: *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 27 abr. 1999.

- Universidade Pública: Política e Identidade Institucional.** Campinas, SP/ Autores Associados; Goiânia, Ed. da UFG, 1999.
- _____. _____. **O sistema e a política de avaliação da educação superior no Brasil. Avaliação, Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior – RAIES.** Campinas – SP: RAIES, v. 5, n.3 (17), p.7-14, set. 2000.
- CUTAIT, Raul. A deterioração do ensino médico. **Folha de S. Paulo.** São Paulo, 9 jan. 2001.
- DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da Educação Superior.** Petrópolis – RJ: Vozes, 2000.
- _____. Evaluación de la educación superior en Brasil. In: YARZÁBAL, Luis, VILA, Ana e RUÍZ, Roberto (Editores). **Evaluar para Transformar.** IESALC/ UNESCO – Caracas, 1999.
- _____. 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.
- _____. e RISTOFF, Dilvo I. (Orgs.) **Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência.** Florianópolis: Insular, 2000.
- DOMINGUES, José Luiz e OLIVEIRA, João Ferreira. Concepções e práticas de avaliação da educação superior no governo Fernando Henrique Cardoso. **Avaliação, Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior – RAIES.** Campinas – SP: RAIES, v.5, n.4 (18), p.17-22, dez. 2000.
- DOURADO, L.F. e CATANI, A.M. (Orgs.). **Universidade Pública: Política e Identidade Institucional.** Campinas, SP/ Autores Associados; Goiânia, Ed. da UFG, 1999.
- _____. As transformações da sociedade contemporânea, o papel do Banco Mundial e os impactos na educação superior brasileira. In. SILVA, Rinalva C. (Org.) **Educação para o século XXI: dilemas e perspectivas.** Piracicaba: Editora Unimep, 1999. (p.119-128).
- _____. O público e o privado na agenda da educação brasileira. In. FERREIRA, Naura S. C. e AGUIAR, Márcia A. da S. (Orgs.) **Gestão da educação; impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez, 2000. (p.281-293)
- DRAIBE, S.M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo**, n.17. São Paulo: USP, 1993.
- DURHAM, Eunice R. e SCHARTZMAN, Simon (orgs.) **Avaliação do ensino superior.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992. – (Coleção Base; v.2).
- FOLHA de S. Paulo. São Paulo, 3 ago. 1999.
- _____. São Paulo, 27 abr. 1999.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real.** São Paulo: Cortez, 1995.
- GOERGEN, P. A avaliação universitária na perspectiva da pós-modernidade. In. DIAS SOBRINHO, J. e RISTOFF, Dilvo I. (Orgs.) **Universidade desconstruída; avaliação institucional e resistência.** Florianópolis: Insular, 2000. (p.15-35)
- GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.
- OAB aprova um terço dos cursos de Direito. **Folha de S. Paulo.** São Paulo, 30 jan. 2001.
- OLIVEIRA, João Ferreira. **A reestruturação da educação superior no Brasil no processo de metamorfose das universidades federais: o caso da UFG.** São Paulo: FEUSP, 2000 (Tese de Doutorado).
- OZGA, Jenny. **Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação.** Tradução Isabel M. Maia. Porto – Portugal: Porto Editora, LTA., 2000.
- SOUZA, Paulo Renato. A agenda positiva do ensino superior. **O Estado de S. Paulo**, 23 nov. 1998.
- _____. Avaliação e Expansão do Ensino Superior. **Folha de S. Paulo**, Tendências/Debates, 21 dez. 1999a.
- _____. Avaliação e qualidade dos cursos superiores. **Folha de S. Paulo**, 23 mai. 1999b.