Quase-mercado, Quase-educação, Quase-qualidade: Tendências e Tensões na Educação Superior

JOSÉ DIAS SOBRINHO*

Resumo: Trato neste texto da nova lógica da privatização e do quase-mercado educacional, reconstruindo os sentidos que essas expressões estão adquirindo no âmbito das reformas gerais e no quadro da “modernização” da educação superior. Essas transformações tocam a essência da educação e modificam os sentidos da “formação e da “qualidade educativa”. Requerem um aumento do poder controlador e fiscalizador do Estado e se ligam a uma nova noção de “autonomia”, subordinada à ideologia da eficiência e ao cumprimento de objetivos ou metas, e controlada pela “avaliação”.

Palavras-chave: Quase-mercado; Privatização da educação superior; Autonomia; Qualidade; Avaliação.

Abstract: In this text I discuss the new logic of privatization and of the educational quasi-market, reconstructing meanings that these phrases have acquired within the scope of general reforms and within the frame of the current “modernization” of higher education. These transformations touch the very core of education and modify the meanings of “formation” and “educational quality.” They require an increase in the state’s control power and connect with a new notion of “autonomy,” subordinated to the ideology of efficiency and to the fulfillment of aims and purposes, and controlled by “evaluation.”

Key words: Quasi-market; Privatization of Higher Education; Autonomy; Quality; Evaluation.

Introdução

Os países desenvolvidos vêm promovendo a partir dos anos oitenta importantes mudanças nos sistemas de educação. Na América Latina, com grande visibilidade em países como Brasil e Argentina, as mudanças com características gerais como as que pretendo discutir alcançaram seu auge nos anos noventa, sobretudo após a segunda metade da década. No Chile, importantes reformas já tinham começado nos anos setenta, promovidas pelo governo de Pinochet. Embora esses movimentos tenham ocorrido com grande impacto também em outros níveis educacionais, este texto vai se limitar a mostrar algumas das característi-

* Professor titular da UNICAMP, onde atua como colaborador voluntário; professor do Mestrado em Educação da PUC-PR; editor da revista “Avaliação” e presidente da RAIES.

cas essenciais das reformas na educação superior. Como estas se inscrevem nos cenários mais amplos das reformas dos Estados e das suas novas relações com as respectivas sociedades, de vez em quando será necessário lançar olhares para além do campo educacional. Essas relações não são quase nunca tranqüilas e sem contradições.

É importante abordar temas como autonomia, avaliação e qualidade, num cenário de “quase-mercado” ou de “privatização dissimulada”, por entender que esses conceitos, a serem discutidos, podem estar constituindo um eixo explicativo das reformas e dos novos sentidos da formação, que é o fim da educação. Para entender a nova lógica que esse conjunto de palavras está construindo, preciso reconstruir os sentidos que elas estão adquirindo no âmbito das reformas gerais, para além da compreensão usual e já tradicional. Importante reconhecer que esses termos experimentam hoje uma notável mudança de sentido e isso constitui boa parte das tensões que tomam conta da educação superior e muitas vezes a deixam perplexa. Elas constituem um campo semântico de intensa disputa, precisamente porque carregam importantes implicações políticas e econômicas.

Quase-mercado e Privatização da Educação Superior: novos papéis, novas relações

Tomo a palavra privatização, neste trabalho, em um sentido muito amplo, como um enfoque geral que engendra idéias que estão comandando as ações reformadoras empreendidas pelos governos neoliberais. Na educação não se trata necessariamente de privatização no sentido que esta se deu em outros setores das administrações centrais, isto é, de venda de empresas públicas para o capital privado. Tampouco a questão se restringe só ao pagamento ou não de matrículas e taxas. O fenômeno é mais amplo e em alguns casos assume formas e sentidos bastante sutis e ainda não suficientemente claros, na educação superior. A questão é global, mas as soluções nacionais podem assumir características específicas.

A privatização da educação superior apresenta duas faces distintas, porém com algumas características semelhantes ou mesmo comuns. De um lado, a face mais visível: aumenta consideravelmente nestes últimos anos o número de provedores privados dos serviços educacionais, obedecendo à lógica das forças do mercado e buscando ampliar os benefícios de sua atividade econômica. De outro, um fenômeno de contornos cinzas: as instituições que recebem financiamentos públicos enfrentam uma forte tensão entre as imposições do mercado e o espírito público que as constituem essencialmente e que lutam por preservar, ainda que num quadro adverso. A “privatização” da educação superior instaura o paradoxo de

um maior afrontamento no campo ideológico e político entre as instituições públicas e privadas e entre setores da comunidade acadêmica que resistem ou que, ao contrário, aderem às imposições do mercado, suas lógicas e suas práticas no campo educacional. Ao mesmo tempo, ela produz um maior abrandamento das tensões entre aquela parcela de universitários de instituições públicas que aderem aos valores do mercado educacional e os setores privados mais qualificados.

De comum, ao menos no caso brasileiro, valendo para todas as instituições, tanto àquelas mantidas pelos poderes públicos federal, estaduais ou municipais, como àquelas privadas que preservam em algum grau o sentido público da educação – como pode ser o caso das comunitárias e confessionais – e para as de corte declaradamente mercantilista, ainda que em medidas e com impactos diferentes, constata-se que o controle estatal é cada vez mais vigoroso. O crescente controle é uma resposta ao aumento da responsabilização da educação e de modo particular dos professores pelo enfraquecimento da competitividade da economia e das crises políticas no âmbito dos Estados capitalistas. Esse é o cenário que alguns autores (Whitty, Power, Halpin: 1998) chamam de *quase-mercado*. Seja com as denominações de “privatização dissimulada”, “pseudoprivatização” ou “quase-mercado”, este fenômeno bastante comum em vários países do novo e velho mundos não se identifica totalmente com o livre mercado das empresas intensivamente comerciais.

Ainda que essas instituições educacionais tenham que submeter-se a várias das forças do mercado, elas não pertencem puramente ao mundo dos negócios, pois combinam elementos econômicos e sentidos éticos do público e do privado. Essa combinação tampouco é homogênea. Em alguns casos, prepondera o público, em outros a lógica do privado e, portanto, do lucro é determinante. De qualquer modo, as fronteiras entre o público e o privado são cada vez mais movediças e nebulosas (Cunha, 1999: 39; Krottsch: 31). Com base em Le Grand, Afonso afirma que “*quase-mercados* são *mercados* porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São *quase* porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes” (Afonso, 2000: 115). Dentre outros exemplos, lembra que as instituições educacionais privadas competem por clientes, mas não visam só e neces-

As instituições que recebem financiamentos públicos enfrentam uma forte tensão entre as imposições do mercado e o espírito público que as constituem essencialmente e que lutam por preservar, ainda que num quadro adverso.

sariamente a maximização dos lucros, ou seja, nem sempre o poder de compra vai se expressar em termos monetários e, sim, muitas vezes o mais importante se situa no campo das representações e do domínio político.

Papel de grande importância têm, nessas reformas, os organismos internacionais de caráter econômico, financeiro e ideológico; no caso brasileiro (isto é também de grande evidência na Argentina), o conjunto de agências conhecidas como Banco Mundial. O primeiro aspecto importante dessa intervenção consiste na questão dos *financiamentos* relativos à educação superior. A recomendação é de que haja uma cobrança generalizada e a busca de diversificação de fontes, adotando-se complementarmente alguns mecanismos de apoio, como bolsas, empréstimos e desoneração fiscal. O critério central é o do retorno econômico. Por isso, o governo, em sua missão avaliadora, deve imbuir-se do espírito controlador e planejador.

Brunner vê na estrutura de relações que se estabeleceu entre os sistemas, a sociedade e os governos durante as últimas décadas a origem dos problemas que afligem a educação superior (Brunner, 1994: 11). Então, para compreender os conceitos de qualidade, de autonomia e de avaliação e seus respectivos papéis na cena das reformas da educação superior é necessário compreender as novas relações que se estabelecem a partir do Estado e do centro dos governos. Apple confirma a idéia de que se trata de um movimento vigente em vários países, para controlar o ensino e o currículo: “vem-se exercendo uma enorme pressão para ter totalmente especificados de antemão e rigorosamente controlados tanto o ensino como os currículos, sobretudo no que se refere à *eficiência*, à *eficácia dos custos* e à *responsabilidade*...” (apud Afonso, 2000: 33).

Está se tornando cada vez mais claro que as avaliações são instrumentos essenciais às reformas de fundo econômico e social que os Estados empreendem; elas fazem parte, mesmo que de modo difuso e ainda desarticulado, das preocupações das sociedades (Dias Sobrinho, 2000a: 125). Com efeito, avaliação pode ser um poderoso instrumento dos governos neoliberais, produzindo, entre outras coisas, o favorecimento de políticas franca ou veladamente privatizantes (Dias Sobrinho, 1999: 61).

Quase todos os Estados trataram de modernizar sua burocracia. Um dos mais importantes traços dessa modernização administrativa consiste nas medidas de descentralização e de “flexibilização” – passe o neologismo criado e frequentemente utilizado pelos patrocinadores das reformas do Estado. Essas medidas modernizantes estão inextricavelmente ligadas a aspectos importantes do mercado, sobretudo no que se refere ao amplo desenvolvimento da privatização.

Em vários países, em maior ou menor escala, passaram do âmbito estatal às mãos de proprietários de economias privadas importantes nacos de bens públicos, notadamente nos setores de Bancos, Telecomunicações, Transportes, Serviços

sociais, em alguns casos até mesmo com financiamento de órgãos do governo, como ocorreu no Brasil. Contra várias evidências que surgem com cada vez mais frequência e razão, continua ainda bastante disseminada por imposição ideológica de organismos multilaterais a serviço do grande capital internacional e de governos locais a eles associados o argumento de que o setor privado é mais eficiente que o público. A fórmula para o Estado é, então, reduzir os investimentos e gastos e fortalecer seu poder fiscalizador, deixando às instituições a responsabilidade da eficiência.

Embora nos ocupemos aqui mais detalhadamente da educação superior, é útil mencionar aspectos do “quase-mercado” em outros níveis de ensino, ao menos para deixar claro que a lógica do mercado está invadindo amplamente o campo educacional. Em outras palavras, a educação é vista, sobretudo hoje, como um generoso campo de lucros e rendas. Ao contrário da superior, a educação fundamental brasileira é majoritariamente pública (cerca de 87%), de responsabilidade da União, dos Estados e dos Municípios. Na rede privada de nível fundamental, observa-se hoje o crescimento de uma tendência que muito se assemelha a alguns setores da vida econômica. Assim como alguns grupos comerciais (setor de alimentos, lanchonetes, distribuidores de combustíveis, por exemplo) constituem suas redes através de lojas e postos conveniados, que revendem seus produtos padronizados, mediante estratégias comerciais comuns e publicidade centralizada, também alguns grupos educacionais constituem suas redes de franquias. Atualmente, em princípios de 2002, mais de trinta por cento do total de alunos de estabelecimentos de ensino fundamentais privados frequentam escolas instituídas sob o regime de franquia. Esse número vem dando enormes saltos de ano para ano, o que permite supor que as franquias educacionais brevemente estarão dominando o mercado privado.

Os proprietários das redes repassam às escolas associadas desde o projeto pedagógico até o material didático a ser utilizado. Assim se preserva a identidade de cada grupo, ou seja, se consolidam as “marcas” das respectivas bandeiras empresariais, facilmente identificadas pelas características arquitetônicas das escolas, concepções educativas, metodologias de ensino, “know-how”, publicidade centralizada, estilos administrativos e comerciais. Sendo grupos explicitamente interessados na maximização dos lucros, uma intensa competição se estabelece entre esses grupos empresariais de ensino.

Eles não se dedicam somente à educação fundamental propriamente dita. Muitas vezes mesclam os cursos médios com a preparação para os Vestibulares, dedicam-se aos tradicionais “cursinhos”, que, aliás, estão na origem da maioria deles, e já chegaram ao nível superior, pois mantêm, em números crescentes, universidades, centros universitários e faculdades isoladas. Por aí se vê que eles têm um corte evidentemente instrumental: propõem-se a promover uma formação

centrada na ideologia da competitividade e do sucesso individual. Seu mais importante indicador de qualidade a ser usado com valor de mercado é o número de seus estudantes que conseguem aprovação nos Exames Vestibulares.

Mas há ainda um outro fator emblemático. O fato é que esses grupos não restringem suas atividades ao setor privado. Já estão vendendo sua proposta pedagógica, e juntamente os materiais didáticos, a diversas prefeituras, principal-

**Junto com a ideologia
empresarial e suas
práticas vêm
o individualismo,
a competitividade,
o utilitarismo,
a maximização dos
rendimentos a qualquer
preço, a cultura e o culto
dos resultados.**

mente do interior, cujos prefeitos foram convencidos de que um gasto suplementar de recursos públicos em benefício desses grupos privados produziria um ensino de melhor qualidade. A promiscuidade do público com o privado, na educação, aí se apresenta de modo emblemático.

Na educação superior brasileira, que diferentemente da fundamental é majoritariamente privada, no que se refere à relação público-privado, é possível distinguir três tipos de institui-

ções. Um deles é constituído por instituições privadas com nítida e até mesmo declarada orientação mercantilista. Nestes últimos anos, é enorme a expansão desse tipo de instituições. São empresas educacionais que prioritariamente buscam o maior lucro possível e se inserem francamente no jogo das forças de mercado. São explicitamente privadas e fazem da educação um negócio para o benefício individual. Mas há também um outro tipo de instituições privadas que ainda preservam muito do sentido social e os valores da ciência e do conhecimento como valor público, como em geral costumam ser as confessionais e muitas comunitárias, por exemplo. Entretanto, por necessidade de sobrevivência, nelas coexistem a orientação social e também muitas vezes religiosa, em sua filosofia educativa, e medidas ou ações gerenciais próprias da lógica de mercado. O terceiro tipo é constituído pelas instituições públicas, mantidas tradicionalmente pelo erário, com a responsabilidade de formar cidadãos e profissionais segundo as perspectivas da sociedade. Também estas de alguma forma incorporam alguns valores privados, pois, em virtude das restrições orçamentárias e à hegemonia da ideologia de mercado, agora se vêem impelidas à diversificação de fontes e a uma certa mentalidade própria das empresas. Entretanto, é nelas que se dá com mais ênfase a defesa dos valores públicos da educação e do conhecimento.

Os significados da privatização no campo educacional, muito claros no setor propriamente privado, é mais uma ideologia naquelas que têm uma proposta social, nas formalmente públicas e mesmo estatais. Essa ideologia difusa produz de-

terminadas práticas e se materializa em novas formas. Trata-se aí de uma “privatização dissimulada”, na expressão de Walford (1994: 281), entendida como uma ideologia que engendra algumas ações concretas, altera substancialmente o modo de ser e o cotidiano das instituições educacionais. Para Angulo se trata de uma “pseudoprivatização parcial da educação, na qual os esquemas, procedimentos e valores que supostamente prosperam na economia empresarial privada têm que ser implantados e adotados pela estrutura institucional da educação com a idéia de incrementar seus rendimentos e aligeirar seus custos” (Angulo, 2000: 75). O discurso oficial dos governos e das conhecidas organizações multilaterais é pelo aumento da qualidade ou pela excelência das instituições educacionais, isto é, elevação da produtividade, com menos recursos humanos e econômicos e mais organização e eficácia gerencial empresarial. É esta realidade que a pseudoprivatização esconde e revela.

Essa ideologia opera mudanças no ensino, relativamente ao currículo, às atividades didático-pedagógicas e à profissionalização do docente. Submete a pesquisa ao critério de utilidade imediata requerida sobretudo pela indústria. Assim, a universidade e seus pesquisadores perdem para o mercado a prerrogativa de definir as prioridades não só do currículo mas também da pesquisa. Alteram-se as relações das instituições com o Estado e com a sociedade. A universidade tem que responder às exigências imperativas de um e atender às demandas contraditórias da outra, de modo particular àquelas que se referem às novas exigências que brotam das forças do mercado e das transformações no mundo do trabalho.

Formação e qualidade: novos sentidos

Com essas transformações que tocam a essência da educação superior, também se modificam os sentidos da formação e, conseqüentemente, da qualidade. De acordo com a ideologia da privatização, a formação se reduz ao adestramento para o exercício de profissões, ou capacitação de indivíduos para a ocupação de postos de trabalho, devidamente caracterizados, e o enfrentamento das disputas acirradas que a competitividade engendra em todos os níveis – dos indivíduos, das empresas e das nações.

Essa ideologia ampla e bastante difusa da privatização credita à livre concorrência e à competitividade uma eficiência que já não se encontraria naquelas instituições que insistem em priorizar seu sentido público, tanto no que diz respeito à sua concepção de gestão, quanto à orientação dos seus serviços e resultados que obtêm. Como a venda dessas instituições requereria altas cifras de dinheiro e carregaria o ônus de pesados efeitos políticos, riscos que não é prudente correr, a

saída passa a ser a “privatização dissimulada”. As instituições públicas continuam a receber financiamentos do erário, porém, em igual ou menor quantidade que antes. Ainda que percebam valores aproximados aos dos financiamentos de anos anteriores, na prática isso representa uma diminuição importante, pois a educação de qualidade se torna progressivamente mais cara, devido às exigências de renovações e inovações da tecnologia, da complexificação da pesquisa e da mais elevada qualificação dos professores e técnicos. Devem agora diversificar suas fontes, o que na prática significa buscar recursos complementares na iniciativa privada, através de vendas de produtos e serviços, e, em muitos casos, cobranças de taxas e matrículas para alguns de seus cursos e serviços educacionais.

Esta obrigação gera a necessidade de as instituições se inserirem nos processos competitivos e, por esta mesma lógica, serem mais eficientes. Opera-se aí um deslocamento ético. Valores de primeira ordem e como tal aceitos universal e historicamente, como cidadania, solidariedade, cooperação, colegialidade, tolerância, paz, justiça e outros da mesma linha, são substituídos por outros ícones economicistas, como eficiência, produtividade, competitividade, utilidade, funcionalidade, lucratividade. Esses valores alçados ao lugar de centralidade ética são medidos, por um processo simplificador, pela capacidade demonstrada na atração inicial e na titulação final de mais estudantes, no estabelecimento de mais convênios de pesquisa e serviços, na captação de mais recursos, na eficácia administrativa, no aumento dos rendimentos acadêmicos averiguados sobretudo quantitativamente, passíveis de comparação e classificação, enfim, através de um conjunto de índices de produtividade, utilidade e competitividade. Na ideologia da privatização dissimulada, a isso corresponde o conceito de qualidade.

Esta ideologia empresarial e a cultura globalizada centrada na padronização dos valores utilitários e nos benefícios materiais que invadem de algum modo toda a sociedade, inclusive os seus espaços de formação, já foi cunhada como *mcdonaldização*. O ponto mais grave é que junto com a ideologia empresarial e suas práticas vêm o individualismo, a competitividade, o utilitarismo, a maximização dos rendimentos a qualquer preço, a cultura e o culto dos resultados.

Financiamento público e contrapartida neoliberal das instituições

O *financiamento* é uma questão crucial no quadro das mudanças de relações entre o Estado e as instituições educacionais, especialmente as públicas. As novas formas de financiamento apresentam algumas características específicas e tão

importantes que acabam dando o tom aos conteúdos das reformas. No “quase-mercado” não há um abandono total do Estado, que continua financiando as instituições, ainda que de maneira mais precária.

O financiamento pode adquirir formas novas e não são necessariamente diretas. Pode destinar-se aos estudantes, a grupos de professores e pesquisadores ou às instituições. Por exemplo, podem vir através de “cheques-educação”, bolsas para os mais carentes, desoneração de impostos e incentivos salariais.

Também ocorrem as cooperações entre instituições educativas e empresas comerciais: por exemplo, em troca de recursos financeiros e equipamentos, instituições de educação superior oferecem benefícios de seus laboratórios e salas de aula às empresas, em forma de resultados de pesquisa, produtos técnicos, desenvolvimento de *know-how* e formação especializada. Práticas bastante comuns, em particular na Pós-Graduação profissionalizante brasileira – mas não apenas nela – consistem em financiamentos de diversos tipos, como doação de equipamentos, montagem de laboratórios, pagamento de ordenados de professores especializados contratados para completar o corpo docente, de matrículas para empregados de firmas, com alguma contrapartida, que costuma ser em forma de pesquisa que tenha grande importância para as empresas financiadoras, ou a formação de técnicos de pessoal indicado por estas, ou ainda a promoção comercial de determinados produtos. Outras formas muito comuns são aluguéis ou vendas de espaços para atividades comerciais e publicitárias.

Em muitas instituições públicas, o conceito de dedicação exclusiva está relaxado, com beneplácitos legais. As vendas de serviços de docentes e pesquisadores para outras instituições educacionais e empresas comerciais se tornaram uma atividade não só tolerada, mas também legalizada e até mesmo incentivada. De um lado, isso se torna explicável pela precariedade dos salários. De outro, justifica a desnecessidade de aumentar os salários. Todos se socorrem dos argumentos do papel social da universidade, ainda que muitas dessas ações, quando não institucionais e não articuladas a um projeto coletivo e acadêmico, beneficiem, na maioria dos casos, os interesses apenas dos indivíduos que as praticam. Mesmo que se trate de uma instituição pública, não há como não perceber em tudo isso valores, interesses e disposições de empresas de natureza econômica impregnando o currículo oculto e consolidando uma mentalidade geral favorável ao mercado, ou quase.

Os Estados contemporâneos têm adotado muito comumente uma atitude legiferante e aumentado significativamente seu poder fiscalizador.

Avaliação eficientista e liberalização: Estado e controle do campo social

Juntamente com a questão do financiamento, outros aspectos importantes a destacar no quase-mercado educacional são a *avaliação eficientista* e a *liberalização*. A avaliação eficientista ou produtivista deve se preocupar com a correlação entre custos e rendimento, ser um instrumento funcional da eficiência, isto é, incrementar maiores rendimentos com menores custos. Ligado a isso, a avaliação deverá ser instrumento da otimização gerencial e produzir as tabelas de comparação para orientação do público em geral, especialmente daqueles que se relacionam com a educação na qualidade de consumidores ou clientes. Advém dessa orientação eficientista da avaliação e sua função controladora o uso de indicadores quantitativos e comparáveis para benefício do mercado, como os seguintes: aumento anual de vagas preenchidas, número de graduados, quantidade de professores pós-graduados e de cursos de pós-graduação oferecidos, proporção de professores em relação a alunos e servidores técnicos e administrativos, custo do aluno, tempos médios de conclusão de cursos, números de produtos científicos e técnicos, capacidade de captação de recursos, quantidade de convênios, de livros e computadores, notações ou pontuações recebidas nas avaliações externas etcétera.

A *liberalização* é um conceito ligado à “flexibilização” das formas organizacionais, à diversificação das fontes de recursos, ao favorecimento da privatização ainda que parcial e dissimulada, enfim, ao fenômeno da modernização associado à economia neoliberal (Dias Sobrinho, 1999: 66 a 67). As instituições, para serem mais eficientes, produtivas e competitivas, precisariam de liberdade para poderem se organizar e adotar princípios e métodos de gestão e planejamento próprios das empresas. “Quem planeja tem condições de avaliar as perspectivas a curto, médio e longo prazos; age sobre o mercado; ... desenvolve diferenciais competitivos; pode antecipar-se a situações desfavoráveis; desenvolve serviços educacionais adequados ao uso do cliente/aluno (sic); ... é capaz de desenvolver parcerias com fornecedores e identificar parcerias estratégicas” (Alonso, 2001: 2). Estes conceitos poderiam servir muito bem a empresas da indústria, ser aplicados ao comércio ou aos serviços das organizações econômicas. Mas, são referidas de modo explícito às instituições universitárias e são de autoria de uma autoridade de uma instituição educativa: são do Pró-reitor do Centro Universitário da Cidade do Rio de Janeiro, que assume com naturalidade e convicção a ideologia de mercado na educação.

Com a redução dos financiamentos oficiais, produz-se a necessidade da provisão privada, justificada pela grande explosão mundial da demanda por educação e o aumento do valor econômico do conhecimento, e criam-se as bases legais

para a expansão de provedores particulares, ao lado de públicos, em condições de alta competitividade. A explicação dada pelo discurso oficial consiste na possibilidade de ampliação do leque de escolhas para usuários tradicionais e de tipos novos, entendidos como clientes de um mercado que deve se expandir assumindo distintas formas para poder atender à grande diferenciação de demandas do mercado, que não necessariamente corresponde aos interesses da sociedade.

Para assegurar o controle do sistema, os governos costumam impor uma vigorosa e vasta regulamentação e uma poderosa avaliação. Temos nações fragilizadas e Estados fortes. Estes “não são agora mais débeis, simplesmente aliviaram parte da carga que tinham que assumir na política social e educativa” (Angulo, 2000: 77). Os Estados contemporâneos têm adotado muito comumente uma atitude legiferante e aumentado significativamente seu poder fiscalizador. Entretanto, esse controle é exercido sobre os resultados e muitas vezes não consegue eliminar os riscos que representa o ingresso de instituições frágeis no campo da competição e tampouco evita a precarização de muitos serviços educacionais.

Afirma Ranieri que “o Estado passa de executor a fiscalizador, em determinadas áreas de atuação pública. Amplia-se, pois, o âmbito do poder regulamentar...”. E continua: “A inserção constitucional de novas atribuições regulamentares para o Poder Executivo, claramente vinculadas ao princípio da eficiência (artigo 37, *caput*), promove a emergência de um Estado regulador forte, que tende a atuar mediante padrões gerenciais, baseados na economia de mercado, e que se volta mais ao controle de resultados que ao controle dos processos” (Ranieri, 2000: 157).

As avaliações praticadas pelos Estados avaliadores são nitidamente instrumentos de poder. Popkewitz diz com todas as letras que “quando o Estado é o ator principal, o problema da avaliação se constrói em campos sociais e relações de poder concretos... Quero considerar a avaliação – continua ele –, não como um conceito de difusão, senão como um problema de produção social que implica relações sociais e dimensões de poder” (Popkewitz, 1992: 98).

Observa-se, então, que o valor da eficiência tende a ser central na administração pública. Também merece reflexão um outro desvio semântico relativamente ao princípio histórico da autonomia universitária. Agora, esta é entendida meramente como diminuição da intervenção dos governos no cotidiano das instituições, ou seja, em suas atividades rotineiras, nas suas formas de organização e de gestão, em suas ações pela sobrevivência. Esta menor intervenção nos níveis de processo, que poderia ser interpretada provisoriamente como acréscimo de liberdade, implica por outro lado aumento de responsabilidade para as instituições e seus agentes. A questão é que “uma diminuição do controle do processo não significa necessariamente uma redução do controle do produto” (Neave e van Vught, 1994: 395), isto é, o controle dos resultados que as instituições devem alcançar. Há, então um

deslocamento. A autonomia agora se refere aos processos ou aos meios, não a toda a universidade, nem tampouco ao sistema, e o controle se exerce rigidamente sobre os resultados ou produtos. Essa autonomia pela metade, controlada e fiscalizada, em muitos casos é praticamente uma negação da autonomia.

Cabe ainda um outro esclarecimento. O mais rígido controle do Estado sobre a sociedade não se dá propriamente sobre a esfera econômica, pois esta requer ampla liberdade para se desenvolver competitivamente, na ótica neoliberal. O controle é principalmente sobre o campo social e do simbólico, campo de valores disputados, onde se aloja a educação. Aqui intervém o conceito de qualidade, tributária das noções de eficiência, produtividade, competitividade. Os Estados julgam fundamental assegurar que a educação seja eficiente à economia da vida capitalista e, portanto, tratam de garantir que as instituições busquem a excelência na formação profissional dos estudantes e na consecução das competências e habilidades formuladas para o domínio geral. O rígido controle central sobre o campo social e a esfera do simbólico, particularmente no âmbito do sistema de educação, incide também no nível de cada instituição em particular, que deve adotar direção forte, identificada com os preceitos da gestão eficiente e orientada ao cumprimento dos objetivos e normas estabelecidos pelo governo.

O conceito de autonomia vem sofrendo um desvio semântico que toca sua essência. Se o mercado define os perfis profissionais e os tipos de conhecimentos que têm utilidade e preço, se as políticas e prioridades educacionais são elaboradas pelos governos e determinadas às instituições e aos sistemas, que as devem executar eficientemente, já não se pode mais falar, com propriedade, de autonomia universitária. Resta às instituições cumprir o que está valorizado e determinado externamente. Cabe-lhes submeter-se aos processos externos de comprovação de resultados, *a posteriori*, tais como exames e avaliações, que funcionam como controle de qualidade, com base sobretudo em descrições quantitativas de sua infraestrutura e de seus produtos. Neste caso, interessam pouco os processos que produziram tais resultados, a pertinência e relevância social, as dificuldades e potencialidades. O que mais importa é que os rendimentos possam ser comparados, permitam que as instituições e os indivíduos sejam classificados hierarquicamente, segundo critérios objetivos, tanto para supostamente orientar os clientes do quase-mercado educacional e alimentar a competitividade, quanto para instrumentar o exercício do poder controlador do governo, por exemplo nas tarefas de credenciamento e de financiamento. A antiga direção por objetivos, ligada à célebre pedagogia por objetivos que dominou boa parte do século XX, ressurgiu agora mesclada com os mecanismos de mercado, para produzir a ideologia da qualidade como eficiência indicada pelos produtos. Assim se pode entender por quais razões são tão valorizadas e exigidas as noções de “competências” e “habilidades”, novas palavras para os velhos objetivos educacionais que interessam à economia capitalista.

Isto tem conseqüências bastante importantes na relação entre o “Estado avaliador”, ora empenhado em forte controle da educação superior, e as instituições que devem se submeter, até mesmo por questão de sobrevivência, aos seus desideratos. Lembro um exemplo, dentre muitos, que afeta tanto instituições públicas como privadas. A democratização do acesso é uma necessidade e um legítimo anseio da sociedade, particularmente no que se refere àqueles jovens que normalmente são afastados da educação. Entretanto, os governos neoliberais vinculam o financiamento à ampliação da cobertura, isto é, ao aumento do número de alunos matriculados, e relacionam a fé pública ao valor simbólico de uma notaçã avaliativa. Neste caso, as instituições são obrigadas a empenhar-se para atrair mais alunos, abrir mais vagas e novos cursos, oferecer mais serviços, muitas vezes somente para cumprir esse elemento de competição, independente de critérios acadêmicos e de relevância social. Pode também levar a uma adequação ou conformação das normas e critérios internos relativamente às obrigações estudantis, como um relaxamento das normas de tempo de conclusão ou de “jubilamento”, para aumentar as estatísticas de alunos formados, considerados como produtos. Para instituições do quase-mercado, abrir mais vagas pode significar cativar mais alunos que possam pagar pelos serviços educacionais e obter melhores pontuações nos exames externos. Quando isso não se cumpre, a tendência é a oferta de serviços bastante precarizados e um lamentável facilitarismo apoiado em acordos tácitos ou declarados entre a “empresa” e os “clientes”. São casos extremos, porém não faltam exemplos de estudantes-clientes que recebem seus títulos com pouco esforço, mensalidades sofridas e algumas presenças na empresa educacional que lhe vende uma péssima formação e um valioso título. A ser assim, a política oficial ajustada à ideologia de mercado não estaria colaborando com o princípio da equidade e tampouco com a construção da qualidade segundo critérios acadêmicos, científicos e de relevância social.

Avaliação como controle dos produtos é o contraponto da autonomia dos processos.

Os mecanismos e valores de mercado, tais como comparabilidade, hierarquização e competitividade, prevalecem sobre os critérios de pertinência, equidade, relevância social e científica. Em grande parte, a criação de novos cursos no “quase-mercado” obedece principalmente a lógica da absorção de demanda. O critério decisivo é descobrir o nicho de mercado que promete mais lucro. Novidades variadas estão surgindo, mudando a paisagem curricular da educação superior. Muitos cursos são desdobramentos de disciplinas, outros graduam estudantes em curtos espaços de tempo, oferecendo noções mais rápidas e superficiais, aquelas competências mínimas requeridas em algum campo profissional, de caráter francamente utilitário, funcional e operatório. Algumas instituições, agin-

do estritamente segundo a lógica do mercado, conferem estatuto universitário a certas práticas profissionais que hoje gozam de grande apelo comercial e correspondem a alguns postos de trabalho que estão emergindo com as mudanças sociais e econômicas e os avanços tecnológicos. Nestes casos, fica muito clara a submissão dos valores de formação de cidadãos críticos aos de treinamento ou preparação de mão-de-obra, de acordo com as “competências” e “habilidades” definidas pelas necessidades imediatas do mercado; além disso, adquirem estatuto universitário uma função e um objeto antes restritos a determinadas instituições não universitárias, que tradicionalmente se dedicam com seriedade e competência técnica à capacitação e treinamento profissional, a serviço da indústria e do comércio, como o Senai, o Senac e outras .

É claro que o Estado não fiscaliza diretamente, mas por interpostas agências e organismos que cria para servir de anteparo técnico e político frente à comunidade educacional. Tais órgãos intermediários são constituídos por pessoas geralmente escolhidas pelas altas autoridades do governo e fazem parte da estratégia de fiscalização e controle. As agências preparam os instrumentos do controle em conformidade com normas e conhecimentos técnicos que possam dar a ilusão de isenção e plena credibilidade. Os exames e seus resultados não podem ser questionados, como se fossem imunes a subjetividades. Por inquestionáveis, são tornados públicos e – o que é de grande importância – devem ser amplamente divulgados, a serviço do mercado, para orientação do cliente. Além disso, a divulgação amplamente feita através dos órgãos de imprensa oficial e pelos meios de comunicação privados funciona como se verdadeiramente fosse uma prestação de contas ou fé pública.

Importante ter clareza a respeito de a quem interessa uma avaliação de alcance nacional, por exemplo a que trata do desempenho das escolas através de resultados acadêmicos de seus alunos, quando suas informações são amplamente divulgadas para a opinião pública. Diz Afonso: “podendo ser utilizada como mecanismo de controle por parte do Estado e, simultaneamente, como factor de mercado, a avaliação criterial (com divulgação de resultados ao nível do sistema educativo nacional) acaba por ser congruente tanto com as tendências de centralização curricular quanto com as tendências de criação do mercado educacional” (Afonso, 2000: 36). É útil esclarecer um ponto. Na lógica do controle, avaliação normativa e criterial podem vir combinadas. Isso pode ajudar a compreender, por exemplo, o Exame Nacional de Cursos praticado no Brasil. Segundo Afonso, no nível macro ou nacional, a avaliação criterial verifica “o grau de consecução dos objectivos das Leis de Bases dos Sistemas Educativos e dos objectivos mínimos de cada ciclo de estudos ou dos objectivos gerais mínimos de cada disciplina”. A avaliação normativa estabelece a “comparação dos resultados de escolas do mesmo país” (p. 37). À mesma altura de seu texto, Afonso traz dois breves pontos de

vista de autores que reforçam a idéia da subserviência da avaliação com essas características, especialmente quando seus resultados são destinados diretamente à opinião pública. A primeira citação é de Landsheere (1994): “onde essas informações são tornadas públicas, notadamente nos Estados Unidos (outros países começam a imitá-los), entende-se aplicar-se a *lei do mercado* ao sistema educacional”. A outra é de Morrison (1994). Segundo ele, no Reino Unido as informações de avaliações estão sendo usadas “normativamente para comparar escola com escola em uma pública *‘league table’* de resultados, prática que é replicada nos Estados Unidos”.

No Brasil, o Exame Nacional de Cursos e a Análise das Condições de Oferta feita pela Comissão de Especialistas também criaram, ainda que não explicitamente, uma espécie de “liga”, a exemplo do que ocorre na Pós-Graduação, ou, em outro campo, nas competições esportivas. A partir das informações dos órgãos oficiais, a imprensa se encarrega de elaborar as devidas tabelas de classificação das instituições. A avaliação das competências, cujo domínio deveriam ter todos os estudantes de uma dada categoria e das condições gerais que todas as instituições devem apresentar, gera tabelas de hierarquização ou de classificação das instituições dentro do sistema educacional. Uma vez que os resultados da avaliação se tornam públicos, eles servem de orientação ao mercado, pois fornecem informações indicativas para as escolhas dos clientes e incrementa a competitividade, e são úteis às autoridades governamentais, que os aplicam como instrumento a justificar suas medidas burocráticas e políticas.

Avaliação como controle dos produtos é o contraponto da autonomia dos processos. Afirmam Neave e van Vught: “Por um lado parece que as autoridades desejam aumentar a autonomia das instituições, enquanto que pelo outro sinalizam a necessidade de elaborar sistemas mais refinados de avaliação a fim de julgar que uso lhe dá cada instituição” (1994: 395). Então, a autonomia dos processos somente é concedida nos casos em que o governo considera apropriados os rendimentos dos produtos alcançados por uma instituição em particular. Autonomia dos processos é condicionada à avaliação, entendida esta como controle dos resultados segundo as normas e objetivos estipulados pelo governo e as demandas do mercado.

Desprofissionalização docente

Deste modo, os professores se sentem marginalizados e isolados, o que constitui parte do fenômeno tratado como “desprofissionalização”. Com efeito, vários autores coincidem em dizer que está havendo uma importante perda de autonomia

profissional. McCormick e James se manifestam assim: “Dentro da profissão, existe um sentimento generalizado de que, quanto maior seja o grau de autonomia que se possa conceder a professores e escolas, mais fácil será sua aceitação da responsabilidade do trabalho docente e seu compromisso para melhorar a qualidade” (1997: 106). Giroux alerta que as reformas educacionais não estão mostrando confiança na capacidade dos professores. Para os autores das reformas, os professores não contam. “Quando os professores de fato entram no debate é para serem objeto de reformas educacionais que os reduzem ao *status* de técnicos de alto nível cumprindo ditames e objetivos decididos por especialistas um tanto afastados da realidade cotidiana da vida em sala de aula” (Giroux, 1997: 157).

Carlos Rosales também defende a idéia de que a avaliação é competência profissional do professor, indissociável do ensino. Quando a avaliação se torna estranha a ele, “dá lugar a uma notável desprofissionalização da função docente. O professor de algum modo deixa de ser dono dos seus actos, perde autonomia profissional e converte-se num instrumento de objectivos, de normas impostos de fora para dentro” (Rosales, 1992: 85). Félix Angulo aponta a tecnificação associada à objetivação burocrática como elementos que desviam os esforços dos professores daquilo que é substantivo para o que é cumprimento das formalidades. “Ocupados com a compreensão do que se espera deles e do que a reforma introduz *formalmente*, pouco tempo e pouco espaço lhes sobra para criticar problemas como os de autonomia educativa, descentralização, conteúdos selecionados e outros semelhantes” (Angulo, 1991: 422).

Sem adesão dos docentes, isto é, sem que estes se sintam sujeitos, nenhuma reforma pode realmente produzir efeitos de melhora qualitativa da educação, como mostram os trabalhos de Stenhouse, MacDonald e Elliot e outros importantes educadores. Stenhouse diz com toda a clareza: “um controle estrito do currículo e dos métodos pedagógicos nas escolas equivale ao controle totalitário da arte” (1985: 44-45). MacDonald pensa que “é muito difícil para os que estão fora das escolas melhorar a qualidade do que estas proporcionam... É a qualidade dos próprios professores e a natureza de seu compromisso para mudar o que determina a qualidade do ensino e da melhora da escola.... Sua compreensão, seu sentido de responsabilidade, seu compromisso para proporcionar de maneira efetiva experiência educativa para seus alunos aumenta significativamente quando são eles os proprietários das idéias e os autores dos meios pelos quais essas idéias se traduzem em prática nas salas de aula” (1991:3).

Não se entenda que é somente como perda de competências técnicas e usurpação das funções de concepção que se traduz a desprofissionalização do professor. Afirmo Contreras que “a falta de controle sobre o próprio trabalho que poderia significar a separação entre concepção e execução se traduz no campo

educativo em uma desorientação ideológica, e não só na perda de uma qualidade pessoal para um coletivo profissional” (Contreras. 1997: 32-33). E, como este mesmo autor acrescenta, uma certa recuperação do controle pode ser também uma submissão a diretrizes alheias, à “autogestão do controle externo”.

Juntamente com o ingresso no mundo conflituoso das forças do mercado cresce a responsabilização dos professores. Muitos professores, de tanto ouvirem críticas a seu trabalho e após conhecerem os resultados dos exames nacionais e de outros instrumentos de fiscalização e controle, acabam internalizando a idéia de que são incompetentes, sentem diminuída sua autonomia profissional e convivem com mais ansiedade e tensão. Segundo um argumento que hoje se tornou voz corrente nos meios favoráveis ao quase-mercado ou, em casos limites, ao livre mercado educacional, a mediocrização da educação é culpa sobretudo dos professores dos sistemas públicos. Isto poderia ser sanado por uma reforma em que as forças do mercado agiriam no sentido de trazer mais qualidade. A suposição é de que o regime de mercado imposto pelos provedores privados, imbuído das exigências da eficiência e da competitividade, traria mais responsabilidade aos professores, que teriam que submeter-se aos currículos e à avaliação determinados pelas administrações centrais (Whitty, Power e Halpin, 1998: 104). Entretanto, as forças do mercado não têm o poder de resolver os problemas de qualidade dos sistemas educacionais.

Avaliação como estratégia estatal e banalização da qualidade

É importante entender a estratégia do controle feito através da avaliação. Para Popkewitz, a avaliação promovida por governos neoliberais é uma “estratégia estatal” que “forma parte da regulação, controle e governo do Estado” (1992: 95-97). Segundo Whitty, Power e Halpin, “a imposição de programas curriculares e de avaliação de caráter nacional ou estatal pode reforçar a capacidade do Estado para dirigir à distância, assim como para proporcionar aos clientes uns dados comparáveis que lhes permitam distinguir entre escolas”. Isto reforça a idéia que venho defendendo neste ensaio e reitero as dimensões dessa regulação: controle do currículo, dos professores, dos estudantes individualmente e do sistema educacional. Aproveitando a lição de Foucault, pode-se dizer que esta avaliação vigia, para estabelecer as hierarquias, e pune para submeter o sistema à norma.

A ser isto válido, há que admitir ademais que a avaliação-controle está precarizando o processo ensino-aprendizagem. Dentre os vários problemas que os exames de rendimentos aplicados nacionalmente apresentam, ao lado das ques-

tões técnicas, da determinação externa do currículo, do incremento de um currículo oculto de cultura dos testes, do uso para *rankings*, credenciamento e mesmo distribuição de financiamentos ou bolsas de estudo, a subserviência ao mercado, é também importante considerar o problema da validade. A mais grave crítica a ser feita quanto a isso é de que nas provas nacionais de rendimento de estudantes há uma concepção mecanicista de ensino.

Há no processo de aprendizagem disposições indeterminadas que não podem se reduzir a conteúdos disciplinares ou tampouco se traduzir neles. Essas provas supõem uma relação direta entre o ensino e a aprendizagem. “Mas o próprio conceito de aprendizagem é empobrecido, reduzido à capacidade de o aluno informar algo que os itens da prova pedem. Em outras palavras, aprendizagem é tomada como desempenho. ... A matéria que deve ser sabida está definida, neste caso não pelos agentes do processo ensino-aprendizagem, mas por outrem, por agências externas e técnicos da avaliação, muitas vezes encobertos pelo sigilo. São esses comportamentos, essa ideologia implícita ou esses valores difusos, esse tipo de currículo, uma certa seleção de conhecimentos e uma certa eleição de habilidades e atitudes que estão sendo erigidos como modelares e passam a induzir as mudanças de rotinas nos diversos cursos” (Dias Sobrinho, 2000b: 171-172).

A expressão “nacional” também traz problemas. Tudo se passa como se não houvesse diversidade e como se houvesse consenso quanto aos objetivos e currículos educacionais. Ora, se a avaliação se refere apenas às regularidades nacionais, não levando em conta a pluralidade cultural e a diversidade das realidades regionais, ela então opera uma simplificação do objeto e dos próprios instrumentos de medida. Isso não deixa de ser uma solução técnica e pode muito bem resolver problemas dessa ordem. Entretanto, a educação e suas instituições requerem outras perspectivas que ultrapassam largamente a dimensão técnica.

Os problemas técnicos são amplamente discutidos nos estudos da área de avaliação. Mas, o mais importante e necessário a considerar é o impacto sobre o currículo, melhor ainda, sobre a formação, no seu sentido forte, que de longe ultrapassa o mero treinamento ou capacitação profissional. A avaliação realmente significativa deve ser uma constante e profunda reflexão sobre o currículo, em sentido pleno, vinculado à idéia de formação integral. De forma alguma deve ser uma alienação ou usurpação do currículo e sobretudo da formação.

Avaliação feita mediante os instrumentos dos exames nacionais praticam, conforme expressão de Madaus, uma *usurpação* do currículo. Ele estudou profundamente este fenômeno nos Estados Unidos e considera que as agências externas encarregadas das avaliações têm enorme poder, pois, os exames que elaboram produzem efeitos muito importantes sobre a seleção de conteúdos e métodos: “a história mostra com toda a clareza que, onde esteve em vigor um importante exame externo, aí se desenvolveu rapidamente uma tradição de exames externos. Esta

tradição de exames passados acaba por definir o currículo de facto. Os professores consideram os tipos de actividade intelectual requeridos pelas perguntas dos testes de anos anteriores e preparam os seus alunos para enfrentar essas exigências [...] A entidade que controla o conteúdo dos testes mediante a tradição de exames passados controla o que é ensinado, como é ensinado, o que é aprendido e como é aprendido” (Madaus, 1985, apud Cardoso, 1993:82).

Os exames têm papel determinante na definição dos objetivos do processo ensino-aprendizagem. Muitos estudos denunciam que os estudantes procuram entender os estilos dos exames, temas preferidos, formas de elaboração e de correção das questões etcétera, para obterem um melhor desempenho neles. A cultura dos exames desintegra os currículos, estruturando os conteúdos em divisões e compartimentos que facilitam as avaliações. Com a repetição, isto vai criando e promovendo a mentalidade do ensinar e aprender para o sucesso nos exames. Em outras palavras, produz a precedência da cultura do rendimento sobre o processo de aprendizagem. Isto pode ser uma grave deformação.

Os exames precisam operar com reduções adequadas às normalizações. Assim, são aceitáveis as definições formais, como se elas realmente significassem que o examinando compreende seu significado, e não simplesmente que está demonstrando ser capaz de recordá-las. Assim, a compreensão dos conceitos se reduz à dos termos e à capacidade de recordar as definições formais (Elliot, 1990: 219). Por sua vez, Popkewitz constata que, nos conhecimentos escolares, os conceitos e generalizações são apresentados como se tivessem constância e estabilidade. “Ignoram-se os debates, conflitos e mudanças nos conceitos que representam o núcleo do conhecimento científico” (1992: 104). Também parecem importantes, pois acrescentam à reflexão um forte elemento, as palavras de Michel Lobrot: “o que posso afirmar de um aluno que responde corretamente uma pergunta de geografia é que responde essa pergunta” (apud Díaz Barriga, 1999: 79). Em outras palavras, nenhuma garantia de que tenha ocorrido uma real aprendizagem.

Qualidade educativa e formação numa perspectiva ética

No fundo, toda a discussão anteriormente elaborada diz respeito aos significados da qualidade. Do ponto de vista dos governos atuais, materializada nos resultados das avaliações, a qualidade se reduz aos produtos alcançados, observados e contabilizados. Portanto, controlar a qualidade corresponderia a controlar os resultados ou produtos. Avaliar a qualidade, desse ponto de vista, é controlar a conformidade dos produtos em relação a um modelo ideal. Na lógica do

mercado, a concepção de educação superior se coaduna com a de produto obtido através de “serviços” que devem estar disponíveis à iniciativa de quem por isso queira e possa se interessar e que deve submeter-se ao controle finalístico.

O produto tomado isoladamente é um indicador vicário da qualidade, cujo valor instável depende do mercado. A qualidade se reduz a uma representação dos resultados que as instituições, feitas empresas, devem ser capazes de demonstrar, tais como rendimentos estudantis e quantidade de alunos graduados ou de artigos

Formação humana e qualidade educativa em seus sentidos fortes se encontram e se realizam como fenômenos técnicos e, de modo inseparável, profundamente éticos. Portanto, como bens públicos e sociais.

publicados. Não importam a esta avaliação que se destina a colher e organizar os dados sobre indicadores escolares a diversidade, os debates, as tensões que estão presentes num processo de aprendizagem e de interpretação do mundo (Popkewitz, 1992: 113).

Na recente evolução da educação superior orientada aos métodos de mercado, a qualidade ocupa lugares destacados nos discursos oficiais.

Vista pela ângulo econômico, ela ad-

quire grande relevância. A qualidade, na perspectiva economicista hoje dominante, encontra alta relevância e significação nos seguintes arrazoados: um dos principais valores da nova economia é a formação de uma sociedade tecnologicamente qualificada, como fator de competitividade e de incremento de produtividade; a produção da qualidade pelas universidades consome elevadas somas de dinheiro, razão por que se torna uma exigência irrecusável o controle da eficiência; o controle de qualidade aplicado aos produtos e serviços em geral se translada à educação superior, por exigência de seus usuários e consumidores; o mercado precisa de informações sobre a qualidade das instituições e as qualificações dos professores e estudantes da educação superior; além disso, a globalização e os agrupamentos regionais de mercados requerem mecanismos comuns de controle de qualidade (Mora, 1998: 31).

Um aparente paradoxo se produz, combinando controle estatal e forças do mercado. Aqui não se pode acolher só as primeiras impressões. Muitas vezes parece que os governos delegam mais autonomia às instituições, quando na realidade essa suposta liberdade de auto-regulação está presa a outras medidas inescapáveis do poder regulador e controlador do Estado. Além disso, não é raro que a atribuição de culpa pelos insucessos seja mais forte que a liberdade para construir os sucessos. A ser assim, a autonomia se apaga ante o poder da avaliação e a face coercitiva e controladora desta acaba ocultando os sentidos originais

de “virtude” e “vigor”, próprios do termo “valor”, núcleo central da avaliação. Na perspectiva do controle e como tecnologia de poder, avaliar deixa de ser entendimento de compreensão, reflexão e ação ancorado no seu sentido positivo de virtude e vigor, com a devida observância dos procedimentos recomendados para a construção de conhecimento e pelas orientações da ética, para ser um ato de força, com base técnica, para domesticar e conformar a realidade. A instituição conformada segundo a lógica de produzir mais seria, desta forma, modelo de boa qualidade.

O “quase-mercado” é uma expressão da ideologia da eficiência, que sustenta a idéia de “escolas eficazes”. Seus adeptos defendem o argumento segundo o qual a autonomia produzirá maior eficiência e uma diversificação muito maior de instituições, possibilitando leques mais variados de escolhas. Contudo, essas relações não se produzem automaticamente como seus defensores supõem. Maior oferta não é por si mesma garantia plena de escolhas livres e acessos fáceis. A idéia de livre escolha não pode ser absolutizada. Primeiro porque a escolha depende de diversas condicionalidades, as mais evidentes de caráter econômico, mas também sociais e pessoais. Poder escolher muitas vezes não significa ter acesso de fato. Não há nenhuma garantia de que os mais pobres possam realmente se beneficiar dessa diferenciação de ofertas. Depois, ela remete à idéia forte e hoje muito freqüente de desregulação, aliada muito mais ao individualismo competitivo e ao sucesso individual que aos valores da solidariedade e da cooperação. Não se deve ignorar que a competição acaba favorecendo sempre aqueles que têm melhores condições primárias de participar e apresentam mais potencialidades de êxito.

Tampouco o conceito de qualidade educativa pode ser reduzido ao de eficiência, por mais importante que esta seja. Educação é um fenômeno complexo que tem a ver não só com a economia e o avanço material, para os quais a tecnologia é importantíssima, mas também e de modo essencial com a formação humana e o desenvolvimento da sociedade segundo valores universalmente reconhecidos, tais como a democracia, a liberdade, a justiça social, a solidariedade.

O conceito de qualidade, além das dimensões técnicas e científicas, comporta inevitável e centralmente sentidos e princípios éticos e políticos. Em outras palavras, qualidade educativa não é só função de conhecimento, nem se restringe ao campo técnico, mas deve ser intensamente social e ético-política. Tem a ver com valores e, então, com o interesse público. Qualidade em educação é referida essencialmente à formação. Portanto, ela há de afirmar os valores de primeira ordem, que dizem respeito aos horizontes universais e perenes da humanidade, dentre outros liberdade, democracia, cidadania, justiça, igualdade, solidariedade, compreensão, cooperação, paz, fraternidade e outros do mesmo campo semântico.

Esta concepção de qualidade como realização dos valores primordiais não cabe nas avaliações eficientistas. Dizendo de outro modo, as avaliações eficientistas, por serem fundadas em valores vinculados ao mercado, introjetam no conceito de qualidade principalmente os valores de natureza econômica. Por isso, uma instituição fortemente comprometida com a dimensão ética e social, quando avaliada por esses modelos controladores e eficientistas, corre o risco de ser apresentada publicamente como pouco eficiente e de baixa “qualidade”. Por outro lado, uma instituição conformada segundo o modelo da eficiência e da produtividade terá em seus produtos mais visíveis argumentos valiosos para ser considerada de “qualidade”, ainda que negligencie os valores, a ética e os compromissos sociais. O conceito de qualidade fica submetido aos critérios temporais e até certo ponto volúveis da economia.

Entretanto, é muito importante não conceber como opostos ou mutuamente excludentes esses valores, e sim entendê-los como sendo de ordens distintas e que podem perfeitamente se coadunar e se complementar. A formação de qualidade e consentânea com os valores primordiais, ou seja, de primeira ordem, certamente precisa da mais acurada técnica e da eficiência, enquanto otimização dos recursos materiais e humanos, dos modos de organização institucional, das modalidades de divisão do trabalho educativo, dos insumos para a produção de determinado produto. Sem dúvida que uma instituição educativa e de qualquer outra natureza deve ser eficiente e, como tal, explorar os recursos investidos com inteligência, de maneira a produzir os efeitos previstos (Allal, 1994: 193). Entretanto, a ética que sustenta a técnica, a eficiência e todas as demais dimensões que emprestam performatividade ao mundo econômico em sua atual fase devem se submeter à ética que fundamenta os valores que a humanidade, independente de época, denominação religiosa, doutrina política ou etnia, historicamente considera essenciais para o desenvolvimento da existência em suas dimensões individual e social.

Antes de negação ou oposição simples, trata-se de priorizar os valores. O que se deve evitar é o eficientismo, o tecnicismo, o nacionalismo, o individualismo, o economicismo, o produtivismo, como apóstases da eficiência, da técnica, do nacional, do indivíduo, da economia, da produtividade. Esses “ismos” acabam predominando precisamente porque são elevados a valores centrais, deixando em plano inferior ou mesmo esquecida a ética cujos valores correspondem aos anseios e necessidades fundamentais de realização humana dos indivíduos e das sociedades. O que se deve procurar realizar primordialmente é o compromisso da técnica, da eficiência, da economia com a ética da construção histórica da humanidade. Neste sentido, cada profissão é um lugar dessa construção e a formação profissional é o traço técnico e prático do amplo horizonte da formação em seu sentido pleno.

No mundo de hoje e provavelmente mais ainda no de amanhã, a educação é o mais significativo empreendimento social. Mas, qual educação? Certamente não qualquer uma. E já que a competência é palavra que invadiu os discursos pedagógicos, é imprescindível evitar que ela se realize como um mero tecnicismo alheio aos outros valores sociais para além do profissionalismo. Em palavras de Assmann e Mo Sung, a educação deve “unir formação de profissionais competentes com a sensibilidade ética de seres solidários. Por um lado, empreendedores capazes de tomar iniciativas inovadoras; e, pelo outro, seres humanos que entendam que a felicidade dos outros faz parte da sua própria felicidade” (2000: 14).

A eficiência deve, pois, se exercer como elemento da cidadania, não como oposição ou estranhamento a ela. A formação funcionalista e operacional, preparação para o trabalho e treinamento de mão-de-obra, deve ser enriquecida e sustentada pela formação ética e política. Isso requer a intervenção constante da capacidade de refletir criticamente não somente sobre os conteúdos e métodos do conhecimento da área de estudo, mas sobretudo a respeito da vida e dos destinos da sociedade humana.

Competência técnica precisa ser um aspecto da competência ética, da competência humana, entendida como o exercício autônomo e solidário das diversas dimensões da existência e que requer, dentre outras marcas, uma relação permanente e sempre renovável com a produção e reprodução de saberes necessários para a intervenção criativa e crítica na realidade, capacidade de construir e interpretar os sentidos nos horizontes locais e universais, bem como de agir na esfera política e social sempre com atitudes de cooperação, solidariedade e compreensão das diversidades.

Formação humana e qualidade educativa em seus sentidos fortes se encontram e se realizam como fenômenos técnicos e, de modo inseparável, profundamente éticos. Portanto, como bens públicos e sociais.

Referências Bibliográficas

- AFONSO, Almerindo Janela, *Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação. Para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. Cortez Editora, São Paulo, 2000.
- ALLAL, Linda, Efficacité, efficience et processus de régulation, in *Évaluation et analyse des établissements de formation. Problématique et méthodologie*, CRAHAY, Marcel (éd.), De Boeck, Bruxelas, 1994.
- ALONSO, Paulo, Gestão de ensino exige harmonia, in *Gazeta Mercantil. Gazeta do Rio*, página 2, ano III, nº 847, Rio de Janeiro, 12 de junho de 2001.
- ANGULO RASCO, José Félix, Contra la simplicidad, in *Revista de Educación*, nº 296, Madri, 1991, págs. 389-440.
- ANGULO RASCO, José Félix, A Auto-avaliação institucional como Processo de Formação do Professorado, in DIAS SOBRINHO, José e RISTOFF, Dilvo (orgs.), *Universidade Desconstruída. Avaliação Institucional e Resistência*, Editora Insular, Florianópolis, 2000.
- ASSMANN, Hugo & SUNG, Jung Mo, *Competência e Sensibilidade Solidária. Educar para a esperança*, Editora Vozes, Petrópolis, 2000.
- BRUNNER, José Joaquín, Presentación - Estado y educación superior en América Latina, in NEAVE, Guy & VAN VUGHT, Frans, *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1994.
- CARDOSO, Abílio. Os enunciados de teste como meios de informação sobre o currículo, in ESTRELA, Albano & NÓVOA, Antonio (orgs), *Avaliações em Educação: novas perspectivas*, Porto Editora, Porto, 1993.
- CONTRERAS DOMINGO, José, *La autonomía del profesorado*, Ediciones Morata, madri, 1991.
- CUNHA, Luis Antônio, O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento, in TRINDADE, Hélió, *Universidade em ruínas na República dos professores*, Vozes, Petrópolis, 1999.
- DIAS SOBRINHO, José, Avaliação e privatização do ensino superior, in TRINDADE, Hélió (org.), *Universidade em Ruínas na República dos Professores*, Editora Vozes, Petrópolis, 1999.
- DIAS SOBRINHO, José, Défis de l'Évaluation Universitaire en Amérique Latine, in BLANQUER, Jean Michel & TRINDADE, Hélió (orgs.), *Les Défis de l'Éducation en Amérique Latine*, IHEAL, Paris, 2000a.
- DIAS SOBRINHO, José, *Avaliação da Educação Superior*, Editora Vozes, Petrópolis, 2000b.

- DÍAZ BARRIGA, Angel, Uma polêmica em relação ao exame, in ESTEBAN, Maria T. (org.), *Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos*, DP&A, Rio, 1999.
- ELLIOT, John, *La investigación-acción en educación*. Morata, Madri, 1990.
- GIROUX, Henry A., *Os Professores Como Intelectuais. Rumo a uma Pedagogia Crítica da Aprendizagem*, Artes Médicas, Porto Alegre, 1997.
- KROTSCH, Pedro. El peso de la tradición y las recientes tendencias de privatización en la universidad argentina: hacia una relación público-privado, in *Avaliação*, vol. 2, nº 4, revista da Rede de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, Campinas, dezembro de 1997, páginas 31 a 45.
- MACDONALD, B. Critical Introduction: from Innovation to Reform – A Framework for Analysing Change, RUDDUCK, J., *Innovation and Change*. Open University Press, Milton Keynes, 1991.
- MCCORMICK, R. & JAMES, M., *Evaluación del Curriculum en los Centros Escolares*, 2ª edição, Morata, Madri, 1997.
- MORA, José-Ginés, La Evaluación Institucional de la universidad, in *Revista de Educación*, nº 315, Madri, 1998, pp. 29-44.
- NEAVE, Guy & VAN VUGHT, Frans, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1994.
- ROSALES, Carlos, *Avaliar é Reflectir Sobre o Ensino*, Edições Asa, Rio Tinto, 1992.
- STENHOUSE, L., El profesor como tema de investigación y desarrollo”, *Revista de Educación*, nº 277, Madri, págs. 43-53.
- WHITTY, G., POWER, S. e HALPIN, D., *La escuela, el estado y el mercado*, Morata, Madri, 1998.