

Os Fundamentos das Reformas de Estado e da Avaliação da Educação Superior

RÚBIA HELENA NASPOLINI COELHO* E MARIA AMÉLIA SABBAG ZAINKO**

Recebido: 02/10/05

Aprovado: 14/10/05

*Mestranda em Educação- PPGE- UFPR

** Professora/orientadora PPGE-UFPR

Resumo: O texto se propõe a analisar a conjuntura de transição do regime de acumulação fordista para o de acumulação flexível e suas implicações para a redefinição da função do Estado e respectivas relações com a educação superior, destacando o papel que a avaliação, enquanto política pública, assume no referido contexto.

Palavras-chave: educação superior; avaliação; políticas públicas

The Grounds Of The State And The Higher Education Evaluation Reforms

Abstract: This text proposes to analyze the transition from the Fordist accumulation regime to the regime of flexible accumulation and its implications upon the redefinition of the role of the state and its respective relations to higher education, emphasizing the role of evaluation as a public policy.

Key-words: higher education; evaluation; public policies

1.1. O contexto de transição do regime de acumulação fordista à acumulação flexível:¹ mudanças do papel desempenhado pelo Estado

O momento histórico no qual vivemos consiste em um período de crise do sistema capitalista, marcado pela transição (e, portanto, simultaneidade de existência)² de dois regimes de acumulação: do fordismo à acumulação flexível.

O fato de o capitalismo estar passando por uma crise não é, definitivamente, algo novo. Afinal, ele consiste exatamente em uma configuração social que vive de crises. Segundo Freitas (1995, p.115-116), o capitalismo utiliza suas crises enquanto “recuo para postergar contradições, cooptar setores e ganhar sobrevida mudando o papel do Estado, desenvolvendo novos padrões de exploração da classe trabalhadora e alterando a própria composição da classe trabalhadora”.

1 Segundo terminologia adotada por Harvey (1993).

2 Contraditoriamente, o padrão de acumulação flexível convive com as características do modelo fordista de produção, de modo que este momento histórico é marcado por elementos do “novo” e do “velho”.

A primeira grande crise do capitalismo mundial, que coincide com o acontecimento das duas Grandes Guerras Mundiais criou as condições econômicas, políticas e institucionais para uma ampliação, sem precedentes, do capitalismo em escala mundial.

As décadas de 1950 e 1960, especialmente, apresentaram um espantoso crescimento da economia capitalista, crescimento este que foi possível graças, especialmente, ao desenvolvimento da tecnologia eletromecânica e do modo fordista de organizar a produção, bem como a criação de um Estado que assegurasse as condições materiais necessárias ao modelo econômico vigente.

O modo fordista de estabelecer a produção representa na história de desenvolvimento capitalista um importante momento no que diz respeito à forma de produção e de consumo de mercadorias, que acarretou em mudanças estruturais nas dimensões econômica, política e ideológica da sociedade capitalista.

No campo econômico, o fordismo pode ser qualificado como um modelo de produção estruturado em uma base produtiva com tecnologia rígida, tendo como fim a produção em larga escala de produtos homogêneos. No âmbito do consumo, a produção em massa demanda o consumo em massa, e, neste momento histórico, especialmente de bens de consumo duráveis.

Segundo Gounet (1999), o fordismo se sustenta em cinco pontos fundamentais: 1) a produção é em massa para responder a um consumo amplo, o que “significa racionalizar ao extremo as operações efetuadas pelos operários e combater os desperdícios, principalmente de tempo (...) [com o intuito de] reduzir os custos da produção e, portanto, o preço de venda [do produto]”; 2) “parcelamento de tarefas, na mais pura tradição taylorista”, segundo o qual “um operário faz apenas um número limitado de gestos, sempre os mesmos, repetidos ao infinito durante sua jornada de trabalho”, parcelamento este que provoca a “desqualificação dos operários”; 3) para a “ligação entre os diferentes trabalhos”, cria-se a linha de montagem, que é uma “esteira rolante [que] desfila, permitindo aos operários, colocados um ao lado do outro, realizar as operações que lhes cabem”; a linha tem como função ligar os trabalhos individuais sucessivos e fixar uma cadência regular de trabalho que pode, inclusive, ser controlada pela direção; 4) padronização das peças, enquanto estratégia para “reduzir o trabalho do operário a alguns gestos simples” e 5) automatização das fábricas (op. cit., p.18-19).

No campo político, este modelo de produção demanda um papel específico a ser desenvolvido pelo Estado: o Estado de Bem-Estar Social desempenha a regulação social, tanto no aspecto político como no econômico, com o fito de promover o equilíbrio entre a produção e o consumo.

O que havia de especial em Ford (...) era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema

de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernizada e populista. (HARVEY, 1993, p.121)

O problema, tal como via um economista como Keynes, era chegar a um conjunto de estratégias administrativas científicas e poderes estatais que estabilizassem o capitalismo, ao mesmo tempo que se evitavam as evidentes repressões e irracionalidades, toda a beligerância e todo o nacionalismo estreito que as soluções nacional-socialistas implicavam. (Ibidem, p.124)

O Estado representa indispensável importância na dinâmica do fordismo na medida em que garante as condições necessárias à reprodução do capital e da força de trabalho, passando paulatinamente a responsabilizar-se – com base no fundo público acumulado por este pela cobrança de impostos – pelos custos sociais, no que diz respeito ao provimento dos direitos dos trabalhadores quanto ao acesso às condições necessárias à reprodução de sua existência, como acesso à educação, saúde, previdência, seguro-desemprego, moradia, transportes etc., proporcionando, assim, aos trabalhadores uma espécie de “salário indireto”.

Neste sentido, ainda segundo Harvey (1993), o fordismo depende da “assunção pela nação-Estado (...) de um papel muito especial no sistema geral de regulamentação social” (op. cit., p.130). A dilatação do Estado, neste momento histórico, portanto, mostrou-se fundamental para o capital, seja, por um lado, como estratégia para assegurar as condições materiais necessárias para que os trabalhadores pudessem consumir os produtos industrializados, haja vista que o fordismo pauta-se na produção e no consumo em massa; seja, por outro, pela incorporação de reivindicações sociais nas políticas desenvolvidas por este Estado enquanto excepcional estratégia para postergar conflitos, diante da pressão das lutas dos trabalhadores e das forças populares em geral.

se, por um lado, as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controlo social e como formas de legitimação da acção do Estado e dos interesses das classes dominantes, por outro lado, também não deixam de poder ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, económicos e culturais, tendo, neste caso, repercussões importantes (embora por vezes conjunturais) na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e dos grupos sociais mais vulneráveis às lógicas da exploração e da acumulação capitalistas.” (AFONSO, 2001, p.22)

O conhecimento passa a ser considerado o principal e mais importante fator da produção e se configura cada vez mais como um produto escasso e rarefeito

Assinala-se, então, a consumação de um “compromisso entre as classes sociais”, estabelecido a partir de políticas e legislações sociais, que, se por um lado garantem as condições de reprodução do capital, de outro representam melhora nas condições de existência material dos trabalhadores.

Entretanto a rigidez do modelo de produção, aliada à existência de um mercado esgotável de bens de consumo duráveis, a um significativo grau de organização dos sindicatos e partidos políticos, a um Estado “inchado” e a elevadas taxas de desemprego e inflação decorre em uma crise do modelo fordista de produção. Nas palavras de Harvey (1993):

o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as *contradições inerentes ao capitalismo*. Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: *rigidez*. Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor “monopolista”). E toda tentativa de superar esses problemas de rigidez encontrava a força aparentemente invencível do *poder profundamente entrincheirado da classe trabalhadora* – o que explica as ondas de greve e os problemas trabalhistas do período 1968-1972. A *rigidez dos compromissos do Estado* foi se intensificando à medida que programas de assistência (seguridade social, direitos de pensão etc.) aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansões de base fiscal para gastos públicos. O único instrumento de resposta flexível estava na política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável. E, assim, começou a *onda inflacionária* que acabaria por afundar a expansão do pós-guerra. Por trás de toda a rigidez específica de cada área estava uma *configuração indomável e aparentemente fixa de poder político e relações recíprocas que unia o grande trabalho, o grande capital e o grande governo* no que parecia cada vez mais uma defesa disfuncional de interesses escusos definidos de maneira tão estreita que solapavam, em vez de garantir, a acumulação do capital. [sem grifos no original] (op. cit., p.135-136)

Como resposta à crise e alternativa à sua superação, o capital busca a realização de reformas de ordem geral que correspondem a um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo mundial. Com o intuito de atingir um maior incremento da produtividade e maior capacidade competitiva, o capitalismo sofre modificações no que diz respeito à constituição de um novo padrão de acumulação, pautado em um mode-

lo flexível de produção³, fortemente articulado à globalização da economia e que vem provocando mudanças no globo, alterações estas que possuem componentes contextuais e estruturais que indicam novas formas de relações econômicas, sociais, jurídico-políticas e culturais.

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na *flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo*. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (...). Ela também envolve um novo movimento que chamarei de “*compressão espaço-tempo*” (...) no mundo capitalista – os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado.

Esses poderes aumentados de flexibilidade e mobilidade permitem que os empregadores exerçam pressões mais fortes de controle do trabalho sobre uma *força de trabalho de qualquer maneira enfraquecida* por dois surtos selvagens de deflação, força que viu o desemprego aumentar nos países capitalistas avançados (...) para níveis sem precedentes no pós-guerra. (...) A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de *desemprego “estrutural”* (...), rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais (...) e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista. [grifos nossos] (Ibidem, p.140-141)

Dentre as mudanças decorrentes do novo padrão de acumulação, destacam-se: a base material da sociedade é modificada a partir da “revolução tecnológica” (de base microeletrônica); as sociedades econômicas e políticas, as organizações e as instituições passam a estabelecer interdependência global; o capitalismo passa por um processo de reestruturação produtiva e surgem organizações de natureza pública e social de caráter não governamental, promovendo a privatização da função pública. Os im-

3 HARVEY (1993) advoga que não houve qualquer mudança no modo de produção, afinal a produção permanece direcionada para o lucro; para ele, houve mudança sim, mas no padrão de acumulação do capital.

pactos causados pelas mudanças nas bases tecnológicas no processo de produção sobre as ocupações e o emprego agravam o desemprego estrutural ao mesmo tempo em que demandam mudanças no perfil da força de trabalho empregada – gerando sua estratificação – e nas técnicas de gestão (Faria, 2004).

Estruturalmente, as novas formas de produzir mercadorias (acumulação flexível) são pautadas em alguns pontos fundamentais, dentre eles: 1) “a produção é puxada pela demanda e o crescimento, pelo fluxo”, portanto, “a empresa só produz o que é vendido e o consumo condiciona toda a organização da produção” e o “único estoque realmente tolerado é a reserva por onde escoo o fluxo da cadeia”; 2) busca-se combater todo e qualquer desperdício na produção, já que “a máxima fluidez da produção é o objetivo supremo”; 3) a “flexibilidade do aparato produtivo e sua adaptação às flutuações da produção acarretam a flexibilização da organização do trabalho”, assim as “operações essenciais do operário passam a ser, por um lado, deixar as máquinas funcionarem e, por outro, preparar os elementos necessários a esse funcionamento de maneira a reduzir ao máximo o tempo da produção”; o trabalho é em equipe, “a relação homem-máquina torna-se a de uma equipe de operários frente a um sistema automatizado; (...) o trabalhador deve tornar-se polivalente para operar várias máquinas diferentes em seu trabalho cotidiano, mas também para poder ajudar o colega quando preciso”; 4) objetiva-se produzir muitos modelos de mercadorias, porém cada um em série reduzida (GOUNET, 1999, p.26-28).

A intensificação do trabalho atinge seu auge: a exploração do trabalho vivo e o controle do trabalho são maximizados, ao mesmo tempo em que a redução real dos salários dos trabalhadores e, conseqüentemente, das condições materiais de sua (re)produção atinge grau aparentemente caótico, pouco importando aos capitalistas os efeitos sociais, políticos, ecológicos, humanos etc. deste processo.

Os pressupostos do Estado de Bem-Estar Social passam a ser considerados, agora, inadequados ao capital. Assim, ocorrem transformações nos aparelhos de Estado quanto a execução das políticas sociais para a (re)produção da força de trabalho.

A ideologia neoliberal⁴, ideologia orgânica a este padrão de produção, tem como pressuposto que a extensão do papel do Estado é a principal – senão única – causa dos problemas das sociedades contemporâneas. Neste sentido, a crise atual que atinge proporções mundiais, não é da economia de mercado e do capitalismo, mas sim do Estado, das ações e instituições públicas, haja vista que sua ação no campo econômico desestabiliza e prejudica o mercado, já que o provimento de serviços públicos é essencialmente ineficaz e acarreta uma hipertrofia do Estado.

Retoma, então, a antiga tese de que o mercado é a única instituição capaz de coordenar racionalmente quaisquer problemas sociais, sejam eles de natureza pura-

4 Vale destacar que o neoliberalismo se configura na atualidade como a visão hegemônica orgânica ao capitalismo e se constitui no senso comum a partir do qual a maior parte das pessoas que habitam o globo compreendem o mundo.

mente econômica ou política. Apóia-se na mundialização do mercado e na intensificação da hegemonia do capital financeiro, promovendo o enfraquecimento das instituições políticas e a emergência de novos mediadores entre o Estado e a Sociedade. Vale a pena destacar os cinco eixos principais do neoliberalismo, definidos no “Consenso de Washington”:

1. equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos;
2. abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;
3. liberalização financeira por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc.;
5. **privatização das empresas e dos serviços públicos.** [sem grifos no original] (SOARES, 2003, p.23)

A oposição entre Estado e mercado é advogada, pelo entendimento que o Estado capitalista desfruta de completa autonomia perante o mercado; bem como a oposição entre indivíduo e sociedade, como se aquele não fosse sociedade.

Os valores promulgados são aqueles que dizem respeito ao interesse próprio; o egoísmo é exarcebado, na medida em que é entendido como o centro a partir do qual se tece e se constrói a sociabilidade, se edifica a sociedade, “porque cada um só cuida de si próprio e nenhum do outro, todos realizam, sob os auspícios de uma razão invisível, o bem comum de todos, o interesse geral da sociedade.” (TEIXEIRA, 1998b, p. 229)

O mercado é compreendido como o único meio para a aquisição da liberdade política e econômica. O poder político, até então nas mãos do Estado, é paulatinamente deslocado para a sociedade civil, transformando a “coisa pública” em um negócio privado, promovido, a partir de então por “organizações”, que seriam capazes de realizar decisões e alterações rápidas, em função das mudanças – em geral imprevisíveis – das demandas do mercado.

O conhecimento passa a ser considerado o principal e mais importante fator da produção e se configura cada vez mais como um produto escasso e rarefeito.⁵

A privatização é entendida como meio eficaz para promover a redução dos gastos estatais e diminuição da dívida pública (pela entrada da receita das privatizações). O Estado deve somente interferir para garantir que aqueles que não têm renda para obter os serviços básicos de saúde, educação, alimentação etc. no mercado (pobres, miseráveis) os recebam como serviço público.

5 A informação, sim, torna-se cada vez mais abundante.

As políticas neoliberais adotadas na atualidade pelos diferentes Estados, objetivam constituir um “Estado Necessário”, que seja “... forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas.” (ANDERSON, 1998, p.11) Se nas políticas desenvolvidas pelo Estado de Bem-Estar Social existia um “pacto social entre o capital e o trabalho”, no qual os cidadãos podiam aspirar a níveis mínimos de bem-estar social (saúde, educação, seguridade social, salário e moradia) como direito de cidadãos (TORRES, 2001), no “Estado Necessário” do neoliberalismo pretende-se “zerar” todas as conquistas sociais, realizando a exclusão das maiorias do direito à vida digna (FRIGOTTO, 2001).

AFONSO (2001), neste sentido, alerta o “que está ocorrendo na fase actual da globalização e da transnacionalização do capitalismo mostra que estamos perante a emergência de novos factores e processo (económicos, políticos e culturais) que trazem consigo as incertezas em relação aos direitos sociais conseguidos na esfera nacional” (op. cit, p.22-23).

Nesta configuração mundial mostram-se cada vez mais decisivas as influências de novas e velhas organizações e instâncias supranacionais quanto ao estabelecimento de políticas nos diferentes Estados com o fito de reformá-los para que se adequem às novas demandas do capital:

é inegável que, com uma intensidade maior ou menor, todos os países se confrontam hoje com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação superanacional (ONGs, Mercosul, Organização Mundial do Comércio, União Européia), cuja influência se vem juntar a outras organizações que já não são recentes, mas que continuam a ser muito influentes (Banco Mundial, OCDE, FMI), sendo que estas têm sempre implicações diversas, entre as quais (...) aquelas que directa ou indirectamente ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controlo social, ou que induzem em muitos e diferentes países a adopção de medidas ditas modernas que levam o Estado a assumir também, de forma mais explícita, uma função de mediação, de adequação às prioridades externamente definidas ou, mesmo, de promoção das agendas que se circunscrevem a ditames mais ou menos ortodoxos da fase actual de transnacionalização do capitalismo e de globalização hegemônica. (op. cit, p.24)

Entretanto, os diferentes Estados nacionais são influenciados de modo desigual pela influência destas instituições, afinal os diversos Estados são afetados de modo radicalmente diferente pela globalização, de forma que, enquanto alguns desempenham ou estão designados a desempenhar papéis de dominação e liderança nos processos de transnacionalização do capitalismo, a outros cabe desempenhar papéis de subordinação e dependência a estes. Além disto, embora o Estado, enquanto organi-

zação política que “conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controlo social” (op. cit., p.17), continue a ser uma realidade política, as possibilidades reais dos diferentes Estados de resistir às investidas das organizações supranacionais, que se apresentam fortemente articuladas aos processos de globalização econômica, política e cultural, são mais ou menos reduzidas, em função da posição que ocupam neste processo.

1.2. O contexto da crise do Estado de Bem-Estar Social e os fundamentos para o redesenho capitalista da educação

Os pressupostos neoliberais para a educação, em seus diferentes níveis, intrínsecos ao discurso em voga, pautam-se na idéia de que os sistemas educacionais dos diferentes países, em especial os países em desenvolvimento, enfrentam na atualidade “uma crise de *eficiência, eficácia e produtividade*, mais do que uma crise de universalização e de extensão dos serviços oferecidos” [com grifos no original] (GENTILI, 1998b, p.17). Esta crise, segundo sua ótica, é fruto de que o crescimento do atendimento à demanda educacional ocorrido no decorrer da segunda metade do século passado não foi acompanhado de políticas eficientes de repartição dos recursos destinados ao setor educacional, nem de políticas eficazes de controle da produtividade desempenhada pelas instituições escolares, ou seja, a crise da educação é, assim, uma crise de “qualidade”, que pode ser resolvida pela implementação de um gerenciamento (management) eficiente das políticas educacionais.

O Estado apresenta-se, nesta perspectiva, como estruturalmente incapaz de administrar as políticas sociais, de modo que “a crise de produtividade da escola não sintetiza outra coisa senão a crise do centralismo e da burocratização próprias de um Estado interventor.” (Idem, ibidem) Para os neoliberais o incremento da qualidade educacional não implica um aumento de recursos, mas uma destinação mais eficaz dos mesmos, ou seja, “gastar melhor” os recursos disponíveis. Prossegue Gentili:

Na perspectiva neoliberal, a perniciosa penetração da *política* na esfera educacional produziu um contaminante efeito improdutivo que se constitui na causa fundamental dos males que assolam a escola. A política apoderou-se do espaço escolar, ao reconhecer que esse espaço deveria funcionar como um âmbito fundamentalmente *público e estatal*. A natureza pública e o monopólio estatal da educação conduzem, segundo essa perspectiva, a uma inevitável ineficácia competitiva da escola. Existe uma crise de qualidade porque os sistemas educacionais latino-americanos não se configuram como verdadeiros mercados escolares regulados por uma lógica interinstitucional, flexível e meritocrática. A escola está em crise porque nela não se institucionalizaram os critérios competitivos que garantem uma distribuição diferencial do serviço, que se fundamente no

mérito e no esforço individual dos “usuários” do sistema. No seu âmbito, não foi estabelecido o necessário sistema de prêmios e castigos, que recompensa ou pune as ações e decisões individuais; em suma, um sistema em que os “melhores” triunfam e os “piores” fracassam. [grifos no original] (Idem, p.18)

Nega-se, destarte, a condição da educação enquanto direito social ao concebê-la enquanto uma *quase-mercadoria*, a ser disputada e consumida individualmente no

Para os neoliberais o incremento da qualidade educacional não implica um aumento de recursos, mas uma destinação mais eficaz dos mesmos

quase-mercado educacional pelos diferentes indivíduos, ou melhor, *consumidores*, em função de suas escolhas, perfis e méritos; a educação passa por um processo de “despublicização” ao ser incorporada à esfera de competição privada⁶.

Neste sentido, a noção de cidadania adquire contornos bem definidos sob a égide neoliberal: cidadão é quem é proprietário e, portanto, capaz de eleger e comprar, no mercado, produtos-mercadorias de diferentes características, segundo suas opções e escolhas individuais. Dentre estes produtos-mercadorias encontra-se a educação.

A institucionalização dos princípios da meritocracia e da competição no ramo educacional demandam e possibilitam, ao mesmo tempo, o estabelecimento de mecanismos de controle de qualidade – que podem ter como foco desde o controle das instituições escolares isoladamente até o controle do sistema educacional – e a íntima articulação e subordinação da produção institucional às demandas (imediatas) do mercado de trabalho, que, inclusive fornecem o norte dos critérios para as políticas avaliativas – preferencialmente segundo a lógica de prêmios e castigos, que são as que podem conduzir à produtividade e eficiência – e, em geral, educacionais.

Orgânica a este processo apresenta-se a combinação, aparentemente incoerente, das lógicas de centralização e descentralização: o controle pedagógico é centralizado através do desenvolvimento de programas nacionais de avaliação do sistema educacional, concebidos e implementados de forma concentrada pelo Estado e pela definição também centralizada de reformas curriculares e delimitação dos conteúdos básicos em um currículo nacional –, enquanto que os mecanismos de financiamento e gestão do sistema são descentralizados.

A lógica neoliberal pautada nos relações custo-benefício e nas taxas de retorno dos investimentos educacionais marca fortemente as reformas educacionais nos diferentes níveis, em especial o superior, como veremos a seguir.

6 GENTILI (1998a) defende que “a privatização [no campo educacional] envolve uma dinâmica onde se combinam três modalidades institucionais complementares: “1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total).” (op. cit., p.75)

1.3. O contexto da crise do Estado de Bem-Estar Social e os fundamentos para o redesenho capitalista da educação superior

Articuladas às mudanças decorridas pela nova modalidade de acumulação e à nova concepção de poder e papel do Estado orgânica aos interesses neoliberais, os diferentes países são pressionados a realizar reformas na educação superior, que, enquanto inserida no contexto da “globalização”, apresenta traços e contradições comuns em diferentes regiões do globo. Segundo DIAS SOBRINHO (2003d):

A educação superior vem experimentando, em todos os continentes, problemas semelhantes. (...)

De um modo geral, as tendências internacionais e as experiências locais ou nacionais se alimentam mútua, conjunta e compreensivamente. Evidentemente não se pode falar de um sistema global de educação superior, mas é possível vislumbrar aspectos semelhantes ou tendentes a uma certa convergência nas experiências levadas a cabo em muitos países. A ter sido sempre assim, agora as tendências mais importantes apresentam muitas similitudes no quadro das reformas gerais dos sistemas de educação superior e, inseparavelmente, dos Estados. (op. cit., p.161)

O mesmo autor elenca uma série de tendências que afetam os países, os sistemas de educação superior e as instituições em particular e que, embora cada país apresente formas peculiares e próprias de responder às novas demandas (neoliberais) para a educação superior, marcam as reformas da educação superior nos diferentes países, a saber: a expansão quantitativa (relativa ao número de matrículas e ao de instituições), crise do financiamento, diversificação institucional e internacionalização (DIAS SOBRINHO, 2003d).

As tendências apontadas por DIAS SOBRINHO vêm articuladas a um contexto econômico-financeiro mundial em que prevalecem as diretrizes que visam a abertura comercial, a liberalização financeira, a desregulamentação dos mercados, privatização de empresas estatais etc., diretrizes estas que se apóiam em uma concepção de Estado que, paulatinamente, exima-se de sua função de provedor dos serviços sociais e aumente sua presença como regulador, avaliador e controlador destes serviços, segundo a ótica gerencialista e eficientista do mercado (SGUISSARDI, 2003)⁷.

O crescimento do número de matrículas na educação é um fenômeno mundial, entretanto, enquanto a maioria dos países em desenvolvimento realiza esforços para passar de um regime de atendimento elitista para um de massificação, os países cen-

7 Os organismos multilaterais, especialmente o Banco Mundial, exercem imprescindível influência na definição das políticas para a educação superior nos diferentes países e na disseminação dos pressupostos neoliberais.

trais buscam a universalização do atendimento. Todavia, vários organismos internacionais bem como pesquisadores têm alertado para o fato de que a ampliação do atendimento à demanda por educação superior não tem sido acompanhada da garantia de qualidade necessária a este nível de educação: “tendo em vista a predominância do utilitarismo e da produtividade segundo as determinações e as urgências da esfera pragmática da vida e à sensibilidade às demandas do mercado, parece se universalizar a tendência a uma concepção menos exigente da formação, porém mais rápida e adequada às demandas imediatas [do mercado]” (DIAS SOBRINHO, 2003d).

A expansão da educação superior também ocorre em um período de crise quanto ao financiamento estatal para este nível de educação. Se sob a influência do fordismo e do Estado de Bem-Estar Social a educação superior, especialmente a universitária, era encarada como um investimento público de capital valor para o desenvolvimento econômico dos países, agora ela é vista como parte da crise dos Estados. Como resposta a este problema, os Estados são levados a incentivar que as instituições públicas diversifiquem suas fontes de financiamento, de modo a procurar recursos públicos e/ou privados em outras instâncias. Ao mesmo tempo, os Estados são pressionados a adotarem uma série de políticas que facilitem a expansão da oferta privada na educação superior.

A expansão do atendimento neste nível de ensino vem articulada, entretanto, à ação da Organização Mundial do Comércio (OMC) de compreender a educação, no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, como um dos doze setores de serviços, a ser regulamentado pelo GATT, instigando, assim, um progressivo programa de privatização da educação – em todos os seus níveis, com destaque para o superior –, pelo controle externo às políticas educacionais e pela estimulação da evidente mercantilização da educação (DOURADO, 2002, p.250). Neste sentido, GAZZOLA (apud DOURADO) realiza um importante alerta:

Ao arrolar a educação como um item de serviço a ser regulamentado pelo GATT, estariam dadas todas as condições para a remoção de quaisquer obstáculos à sua completa mercantilização. Passariam a vigorar para os então chamados serviços educacionais as mesmas normas atinentes aos demais serviços. (...) A soberania das nações na condução de suas políticas educacionais, condição imprescindível para a consolidação e para a garantia de sociedades menos desiguais e mais desenvolvidas, cederá lugar a um mercado voltado exclusivamente para a lucratividade crescente. Assim concebida, a educação estará transformada em mercadoria, deixando de ser vista como o espaço onde as nações buscam sua autonomia, constroem, conservam e desenvolvem seus valores e plasmam sua cultura. A inclusão da educação, particularmente do ensino superior, como um dos setores de serviço incluídos no GATT assinala a permanência inaceitável da estratégia colonialista tradicional das potências hegemônicas no cenário mundial. (Idem, *ibidem*)

Embora a educação apresente especificidades e, portanto não se configure como uma mercadoria qualquer⁸, a partir do desenvolvimento das macro-políticas, cria-se uma atmosfera de privatização na/da educação superior, em pelo menos dois sentidos. O primeiro refere-se à *privatização direta*, ou seja, à ampliação, pela liberalização de serviços, do papel do mercado na área da educação superior que, até poucos anos, era característica do Estado, o que acarreta na expansão da educação superior pela criação/ampliação desenfreada de instituições privadas, a maior parte caracterizada pelo objetivo de obtenção de lucro pelo desenvolvimento apenas da atividade de ensino. O segundo, mais sutil, refere-se à *privatização indireta*, ou seja, ao estabelecimento nas instituições públicas de uma mentalidade e racionalidade própria do meio empresarial, através da “introdução de mecanismos de administração e gerenciamento corporativo-empresariais e busca de recursos junto ao mercado” (SGUISSARDI, 2003, p.200).

Em função da *nova* racionalidade adotada, as reformas da educação superior nos diversos países são fundamentadas na crença de que é necessário:

- Cobrança para que as instituições universitárias fossem mais eficientes na alocação e utilização de seus recursos, sendo responsáveis pelas estratégias de sua “missão”;
- Transferência do modelo de gestão política para modelo de gestão empresarial;
- Exigências para que as instituições universitárias correspondessem às demandas de sua região;
- Concentração da responsabilidade das atividades nas mãos das instituições que demonstram excelência;
- Transposição de valores técnicos do mundo dos negócios para o mundo acadêmico. (ALMEIDA Jr., 2002, p.175)

A adoção da lógica empresarial mercadológica e da competição inerente a esta na organização da educação superior vem legitimada pelas teses disseminadas pelos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial de que o ensino superior é antes um bem privado do que público, que o retorno dos investimentos em educação superior é inferior ao dos investimentos na educação básica⁹ e que a universida-

8 Como discutiremos adiante, a educação pode ser configurada, neste momento histórico, enquanto uma *quase-mercadoria* a ser realizada no *quase-mercado* educacional.

9 Tese esta veementemente difundida pelo Banco Mundial na década de 1990, mas revista no ano de 2000.

de de pesquisa – (ou seja, o modelo de universidade apoiado no tripé ensino-pesquisa-extensão) é inapropriada de ser mantida pelos países, em especial em desenvolvimento, devido aos custos muito elevados que engendra.

A diversificação institucional vem a calhar ao modelo de educação superior proposto, tanto ao que concerne a facilitar a ampliação ao atendimento à demanda, quanto à expansão das instituições privadas, afinal,

Essas ofertas se mostram (...) bastante sensíveis e ajustadas às demandas do mercado. Por essa razão, surgem cursos diferenciados quanto à duração e qualidade e bastante diversificados, com conteúdos específicos – de massoterapia a consultoria de informática ou formação de técnicos de futebol, de musicoterapia a designer de moda ou web, de MBA a mestrados profissionalizantes etc. (DIAS SOBRINHO, 2003d, p.171)

Depreende-se que a educação superior passa a ser considerada enquanto uma *quase-mercadoria* a ser comercializada no *quase-mercado* educacional.

Na definição de Le Grand, 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. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes mas não visam necessariamente a maximização dos seus lucros; o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam em certos agentes a sua representação no mercado (LE GRAND apud AFONSO, 2000, p.115)

Neste sentido, a expressão *quase-mercado* traduz o movimento presente na educação, e na educação superior em particular, no qual as forças do mercado encontram-se presentes, entretanto com características específicas que as diferem do clássico *mercado livre*, tanto no que diz respeito à oferta, quanto à demanda. Por exemplo, uma instituição *fornecedora* de serviços no campo da educação superior é regulamentada e sujeita ao controle e supervisão do Estado, ao mesmo tempo em que, os *consumidores* (os alunos, as comunidades, as empresas privadas e públicas) destes serviços educacionais não dispõem da *liberdade de escolher* qualquer *produto*, mas apenas os *produtos* aprovados e consentidos pelo Estado, por estarem de acordo com as normas e critérios específicos definidos por este (SGUISSARDI, 2003, p.200); noutros termos, o Estado, que mantém o mercado, exerce o controle do próprio conteúdo da educação (AFONSO, 2000).

Se a internacionalização historicamente representa uma importante característica da educação superior, na atualidade ela adquire contornos bem específicos: as instituições precisam agora, além de competir num *quase-mercado* nacional, competir em um *quase-mercado* internacional, em busca de clientes e investimentos, além

de contribuir para a melhoria das condições de competitividade internacional dos diversos países.

A autonomia, outra de suas características fundamentais, sofre importante alteração semântica:

A autonomia, que classicamente é o fundamento da idéia de universidade, garantia de ampla liberdade na produção de conhecimentos e na formação qualificada de profissionais e cidadãos, segundo critérios de verdade e justiça, agora se restringe quase só à liberdade de organização e de administração dos meios e processos. Um forte incentivo vem sendo dado às instituições para que elas assumam cada vez mais a responsabilidade de tomar em suas próprias mãos sua sobrevivência e seu desenvolvimento, enquanto decrescem significativamente os financiamentos públicos. Nesse sentido, autonomia tem muito a ver com os conceitos de “educação eficiente”, “gestão empresarial”, “planejamento racional” e “auto-regulação”. (op. cit., p.174)

As instituições, agora, passam a ser governadas pela *heteronomia*, que diz respeito à “subordinação a uma ordem imposta por agentes externos”, através da adequação de significativa parte das atividades desenvolvidas às necessidades da indústria e do Estado, em detrimento da *autonomia*, princípio que se relaciona à “capacidade de autodeterminação, independência e liberdade” (SGUISSARDI, 2003, p.202). Sob o signo do neoliberalismo, a autonomia refere-se à capacidade de cada instituição de deliberar o *como fazer* aquilo que o Estado, em função das demandas do mercado, decidiu que *deve ser feito*. Neste contexto, a avaliação da educação superior realizada pelo Estado ganha imprescindível importância.

1.4. Avaliação da educação superior e regulação estatal

Os governos neoconservadores e neoliberais passam a evidenciar grande interesse pela avaliação especialmente a partir da década de 1980 (Cf. DIAS SOBRI-NHO, 2003b, 2003c e 2003d; AFONSO, 2000 e 2001, dentre outros): “Tendo ganhado uma nova centralidade desde meados dos anos oitenta, a avaliação continua, já no início de um novo milênio, a ser um dos eixos estruturantes das políticas públicas, em geral, e das políticas educacionais, em particular.” (AFONSO, 2001, p.27), afinal a liberalização da educação superior e conseqüente criação de um *quase-mercado* educacional, legitimado pela depreciação do espaço público e pela sublimação do espaço privado e do capitalismo de “livre-mercado”, acarreta em alterações basilares no papel desempenhado pelos Estados, que deixam de ser produtores de bens e serviços para se tornarem, sobretudo, reguladores do processo de mercado.

Entretanto a concepção de avaliação adotada pelos Estados restringe-se ao *controle estatal dos resultados* ou *produtos* da educação superior, configurando-se como

uma avaliação *da e sobre* a educação superior, e não como uma avaliação necessariamente educativa (DIAS SOBRINHO, 2002b, p.98).

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. (DIAS SOBRINHO, 2002b, p.174)

Ao Estado cabe estabelecer as diretrizes gerais, ou seja, os objetivos do sistema e os critérios de qualidade dos resultados a serem assumidos. Resta às instituições educativas a “autonomia” de decisão quanto ao *como fazer* para apresentar os resultados esperados. Vale ressaltar, todavia, que a diminuição de controle estatal no processo não significa uma diminuição de controle no produto final.

Este modelo de avaliação da educação superior vem responder às necessidades de reprodução do capital no atual momento histórico. No quadro de diferenciação entre as instituições de educação superior, mostra-se fundamental a implementação de mecanismos de controle de resultados, que permitam criar indicadores objetivos que possam medir as performances dos sistemas educativos, com o fito de fornecer subsídios para a regulação estatal, na medida em que informa a este se os critérios mínimos de qualidade e eficiência (segundo as exigências de mercado) estabelecidos estão sendo cumpridos. Da mesma forma, é imperativo à lógica neoliberal a aplicação de exames e provas padronizados, que proporcionem um sistema avaliativo concreto, prático e credível dos resultados da ação administrativa, que devem ser necessariamente tornados públicos, para estimularem a introdução da lógica de gestão empresarial no âmbito da educação superior, articulada às políticas de desregulação financeira e social deste nível de educação (Cf. AFONSO, 2000, p.49).

O enfoque, então, é dado na realização de exames 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 infra-estrutura 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 financiamento. (DIAS SOBRINHO, 2002b, p.176)

A avaliação aparece, então, como sofisticado mecanismo de controle estatal, inclusive no que concerne ao credenciamento e financiamento, de “prestação de contas” aos clientes (alunos, empresas, sociedade) e de responsabilização das instituições de educação superior pelos desempenhos (performances) por elas apresentados. Esta se mostra eficaz enquanto estratégia para promoção do controle das despesas públicas, estímulo da mudança da cultura do setor público e alteração das fronteiras e definição das esferas de atividade pública e privada, dimensões estas essenciais às novas orientações políticas e administrativas neoliberais.

Entretanto, e contraditoriamente, ao mesmo tempo em que a avaliação promovida pelos diferentes Estados aparece enquanto expressão da necessidade destes manterem o controle último do sistema, ela representa parte deste sistema e desempenha papel fundamental na manutenção do quase-mercado educacional e estímulo para a consumação de *pressões competitivas* no sistema educativo. A avaliação – e mais especificamente os resultados publicizados a partir de sua execução – cumpre também imperioso papel na legitimação e construção de credibilidade para a execução de políticas públicas, especialmente porque a realização da avaliação enquanto política de alcance nacional dissemina a *imagem* de que o Estado preocupa-se com a educação nacional e interessa-se em implementar políticas que contribuam para sua melhoria, em função das necessidades de seus consumidores – o que representa, de fato, interesse do mercado.

Esta concepção de avaliação da educação superior, bem como os pressupostos neoliberais que a fundamentam, são sistematizados e difundidos aos diferentes países, em especial aos em desenvolvimento, através de documentos de política (policy papers) produzidos por organismos internacionais. Dentre eles, destaca-se o Banco Mundial, que tem desempenhado nas últimas décadas papel político-estratégico fundamental nos processos de ajuste e reestruturação neoliberais no globo. A UNESCO, por sua vez, também apresenta determinante influência na definição das políticas para a educação superior nos diferentes países, entretanto configura-se em eminente espaço de contradição entre posições hegemônicas e contra-hegemônicas.

Referências

AFONSO, A. J. *Avaliação Educacional: Regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.

AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. In: *Educação & Sociedade*, ano XXII, nº 75. Campinas: CEDES, ago./2001.

ALMEIDA Jr, A avaliação da educação superior no contexto das Políticas Educacionais. In: DIAS SOBRINHO, José, RISTOFF, Dilvo I. (org.). *Avaliação Democrática: para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação da Educação Superior*. Petrópolis: Vozes, 2000a.

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação da educação superior: valores republicanos, conhecimento para a emancipação, igualdade de condições e inclusão social*. Seminário: Universidade: Por que e como reformar? MEC/Sesu, 6 e 7 de agosto de 2003a (www.mec.gov.br).

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e privatização do ensino superior. In: TRINDADE, H. (org.) *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 1999a.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? In: *Educação & Sociedade*, v.25, nº 88. Campinas: Cedes, out./2004.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação Institucional da Educação superior: Fontes externas e fontes internas In: *Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior*. Campinas, SP, v.3, n.4, p.29-35, dezembro 1998a.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação Institucional na Perspectiva da Integração. In: DIAS SOBRINHO, J, RISTOFF, D I. (org.). *Universidade Desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, 2000b.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação Institucional: integração e ação integradora. In: *Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior*. Campinas, SP, v.2, n.2 (4), p.19-29, junho 1997.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação Institucional: Marco teórico e campo político. In: *Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior*. Ano 1, nº 1. Campinas: Unicamp, julho/1996a.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação quantitativa, avaliação qualitativa: interações e ênfases. In: SGUISSARDI, V. (org.) *Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior*. Campinas: Autores Associados, 1997.

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003b.

DIAS SOBRINHO, J. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (org.) *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002a.

DIAS SOBRINHO, J. Concepções de universidade e de avaliação institucional. In: TRINDADE, H. (org.) *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 1999b.

DIAS SOBRINHO, J. Editorial. In: *Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior*. Ano 1, nº 1. Campinas: Unicamp, julho/1996b.

DIAS SOBRINHO, J. Funcionamento e modos sociais de Avaliação Institucional. In: *Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior*. Campinas, SP, v.3, n.2 (8), p.65-76, junho 1998b.

DIAS SOBRINHO, J. Políticas de avaliação, reformas do Estado e da Educação Superior. In: ZAINKO, M. A. S., GISI, M. L. (orgs.) *Políticas e gestão da educação superior*. Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular: 2003c.

DIAS SOBRINHO, J. Tendências Internacionais na educação superior. Um certo horizonte internacional: problemas globais, respostas nacionais. In: ZAINKO, M. A. S., GISI, M. L. (orgs.) *Políticas e gestão da educação superior*. Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular: 2003d.

DIAS SOBRINHO, J. *Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002b.

GENTILI, P. A complexidade do óbvio. Os significados da privatização no campo educacional. In: GENTILI, P. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes, 1998a.

GENTILI, P. O Consenso de Washington e a crise da educação na América Latina. In: GENTILI, P. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes, 1998b.

GOUNET, T. *Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

HARVEY, D. A. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993

SGUISSARDI, V. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In: SGUISSARDI, V. (org.) *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000a.

TEIXEIRA, F. J. S. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, F. J. S., OLIVEIRA, M. A. *Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1998b.

TRINDADE, H. A república em tempos de reforma universitária: o desafio do governo Lula. In: *Educação e Sociedade*. v.25, nº 88. Campinas: CEDES, out./2004.

TRINDADE, H. As metáforas da crise: da “universidade em ruínas” às universidades na penumbra” na América Latina. In: GENTILI, P. (org.) *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez, 2001.

ZAINKO, M. A. S. Avaliação e regulação da Educação Superior no Brasil e na Europa. In: *Avaliação e Regulação da Educação Superior: experiências e desafios*. Brasília: Funadesp, 2005.