

O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: ENTRE A EMANCIPAÇÃO E A REGULAÇÃO

Edineide Jezine
Rossana Maria Souto Maior Serrano

1. INTRODUÇÃO

No cenário da sociedade globalizada e do conhecimento as políticas de educação superior transitam entre os conflitos gerados pelos interesses do mercado e da sociedade civil. O projeto social de ordem neoliberal impõem aos países subdesenvolvidos ou emergentes, adoções de medidas privatizantes e mercantilização, principalmente para as instituições que se constitui um bem público, é o caso das universidades públicas brasileiras, que no contexto de minimização dos custos sociais do estado passam a sofrer ingerências na gestão de sua autonomia.

A reforma do Estado brasileiro (PEREIRA, 1998), no conjunto da crise do capitalismo gerada pelo ajuste fiscal ao romper como o Estado de direito favorece os interesses privatistas e mercantilistas com a delimitação do tamanho das ações sociais públicas; da redefinição do papel regulador do mercado e do aumento da governança em que o mercado é visto como o “melhor mecanismo de controle”. É nesse sentido que a regulação se constitui uma das palavras de ordem na formulação das políticas públicas de educação e a avaliação e torna-se o instrumental para o alcance dos fins governamentais, no caso da educação superior, toma expressão sob a forma de avaliação institucional, com destaque para os exames classificatórios de cursos e instituições.

Para a análise crítica do processo de construção do modelo de avaliação institucional das universidades brasileiras parte-se da análise das concepções de universidade e autonomia universitária contidas nos projetos governamentais (influenciados pelas agências internacionais de financiamento) e dos movimentos nacionais e locais que propõem concepções e indicadores e que passam a intervir no processo de sua formulação.

Tomando como parâmetro o processo de avaliação da educação superior, busca-se reconhecer os pontos de tensionamentos entre a regulação e a emancipação, bem como a interface com o princípio da autonomia universitária com o olhar multidimensional dessa rede de relações

que nos possibilita identificar as interfaces e os elementos que podem gerar novos significados e mudanças nesta complexa rede de formulações teóricas e práticas.

2. NEOLIBERALISMO E OS PROJETOS DE EDUCAÇÃO E UNIVERSIDADE EM DISPUTA

A reforma do Estado brasileiro, no conjunto das políticas neoliberais não pode ser considerada um fato pontual e local, ao contrário é processual, global e faz parte de um projeto do mundo capitalista que prevê mudanças no campo da política, economia e cultura, com vistas ao fortalecimento das concepções liberais de estado e sociedade. Ou seja, esse modelo plural transforma as questões de ordem social, econômica e cultural em questões normativas e administrativas. Nesse conjunto, a educação possui um lugar estratégico: a preparação de mão de obra para o mercado; a produção dos meios necessários para o funcionamento da economia e dinamicidade do conhecimento.

Ao analisar a relação entre globalização e educação nos documentos das agências internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Banco Mundial (BM), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre outros é possível reconhecer as visões e diretrizes neoliberais que fazem parte do projeto global de educação. No final dos anos 1980, essas instituições de financiamento lançam um conjunto de propostas de ajustamento macroeconômico direcionadas aos países em desenvolvimento, denominada de Consenso de Washington. A efetivação dessas propostas é firmada nos idos dos anos 1990, das quais se destaca: o distanciamento do Estado dos processos produtivos, *downsizing*¹; a descentralização da gestão administrativa; a flexibilização e terceirização dos serviços; a redefinição do papel do Estado cabendo-lhe a função regulatória do sistema; a incorporação de fortes mecanismos de controle, punição e premiação com base em um sistema de avaliação.

No documento *La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, de 1994, o BM propõe, “[...] o estabelecimento e fortalecimento de órgãos de fiscalização que possam analisar políticas e avaliar solicitações de financiamento, supervisionar o desempenho das instituições e facilitar aos estudantes as informações acerca dos resultados das instituições [...]”. O documento apresenta uma lógica empresarial de análise das instituições de educação superior, o custo-benefício, a meritocracia para o trabalho docente, o aumento da relação numérica aluno-professor e a melhoria do controle estatístico do desempenho dos níveis de ensino,

¹ Redução dos níveis da gestão e na redução de custos em áreas produtivas não essenciais.

objetivando “establecer sistemas de acreditación y evaluación del desempeño” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 21).

Outro documento nesse cenário histórico é o *La educación superior en el siglo XXI: visión y acción*, apresentado na Conferência Mundial sobre a Educação Superior, em Paris, em 1998, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Com base nessas orientações processa-se a implementação de maiores mecanismos de regulação e de *accountability*² para o ensino superior. O referido documento apresenta uma série de recomendações que indicam a lógica da inclusão, do compromisso social da educação superior, mas que também aponta para a meritocracia e *performatividade*³ sob a lógica empresarial.

É importante destacar que essas recomendações geram conflitos no interior das universidades, na medida em que se contrapõem aos projetos nacionais construídos sob o princípio da participação, expande-se e consolida-se o que Santos (2005, p.17) chama de “mercado nacional universitário” e ao lado deste o mercado transnacional da educação superior, que demandou ao final da década uma reestruturação do sistema universitário baseado em dois processos marcantes: a ausência de investimentos do Estado no setor público e a globalização mercantil da educação superior. Dessa execução alguns tensionamentos foram gerados:

1. Os padrões propostos pelas agências internacionais para a educação superior, manifestos na fragmentação do saber, com tendência à especialização, e na regulação através das diretrizes curriculares nacionais em contraposição ao princípio da interdisciplinaridade e a autonomia universitária (DIAS SOBRINHO, 2000)

2. Expansão do ensino superior pela privatização e diversificação institucional, com ampliação de vagas no setor privado e criação de linhas de financiamento para a rede privada do ensino superior (CUNHA, 1999), havendo tensões nas discussões acerca do projeto de nação e o papel social do Estado;

3. Avaliação centrada na eficiência e na produtividade sob o controle direto do Estado (HOUSE, 1993 apud AFONSO, 2005); ideologia da competitividade a partir do estabelecimento de políticas de premiação às instituições com melhores índices de desempenho e “ranqueamento” de cursos e instituições.

Essas tensões se manifestam entre as tendências de transformar as universidades em simples espaços de formação profissional, segundo critérios definidos em ambiente externo, principalmente pela necessidade

² Significa prestar contas às instâncias controladoras.

³ A “performatividade é uma cultura ou um sistema de ‘terror’ que emprega julgamentos, comparações e exposição como forma de controle, atrição e mudança. O desempenho (de sujeitos individuais ou organizações) funciona como medida de produtividade ou resultado, ou exposição de ‘qualidade’, ou ‘momentos’ de produção ou inspeção. Ele significa, resume ou representa a qualidade e o valor de um indivíduo ou organização num campo de avaliação.” (BALL, 2001, p. 109).

de profissional do mercado; e os que estabelecem a universidade como campo da cultura, da ciência e produção de conhecimento (SCHWARTZMAN, 1989, p. 8).

A partir de 1991, na perspectiva da estabilidade econômica, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) intensifica a reestruturação da gestão pública nos moldes propostos pelo modelo liberal. Assim, deu-se início ao programa de privatização, abertura comercial e ao capital externo, na perspectiva do Estado mínimo. O modelo gerencialista ganha fôlego nesse período, quando se inicia a discussão de um Estado mais “enxuto” para garantir a eficiência⁴ da administração pública.

Os projetos políticos em disputa, nos anos 1990, são polarizados entre a reforma de Estado proposta pelo governo e as propostas dos movimentos organizados: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-S/N); Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (FASUBRA); União Nacional dos Estudantes (UNE); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) etc. para as universidades brasileiras.

Na comunidade acadêmica das IFES, ANDIFES, ANDES-SN, Federação dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) e União Nacional de Estudantes (UNE), reivindica-se a autonomia consagrada pela CF, isto é, de gestão financeira dos recursos garantidos pelo Estado (art. 54 da LDB), com gratuidade plena (CF, art. 205, IV) do ensino e associação ensino-pesquisa- extensão. Reivindica-se ainda a autonomia na indicação dos dirigentes, atual prerrogativa do governo, vista como ilegítima e antiautônoma (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001, p.95).

O projeto de universidade do movimento docente funda-se na defesa da educação pública, gratuita e de qualidade, que se contrapõe à proposta de privatização das instituições públicas universitárias, defendida pelas agências de financiamento e reformulação do estado brasileiro. Nesse sentido, o ANDES afirma.

A educação é dever do Estado, razão pela qual a sustentação da universidade é compromisso fundamental do poder público. Quaisquer tentativas de encontrar formas paralelas de garantir essa sustentação representam, em última instância, esquemas disfarçados de privatização. (ANDES, 2003, p. 30).

Além da autonomia financeira, a proposta do Sindicato Docente

⁴ O discurso da eficiência surge de forma muito forte quando da mudança da concepção de Estado do Provedor para o Estado Regulador aproximando a racionalidade tecnoburocrática do processo de gestão, bem como estabelecendo mecanismos que controlam o próprio conteúdo da educação.

aponta para a autonomia didático-científica como condição para manter a universidade à serviço do interesse público.

O conjunto da universidade tem que ter condições de discutir e elaborar democraticamente políticas de ensino, pesquisa e extensão. A subordinação da universidade às políticas governamentais tem-se constituído numa 'camisa de força' e num entrave à autonomia universitária [...]. (ANDES, 2003, p. 12).

Para o exercício pleno da autonomia o sindicato aponta como essencial “um projeto coletivo de transformação que passa tanto pela questão da democratização da universidade quanto por um processo de avaliação da sua produção e do seu papel na sociedade” (ANDES, 2003, p. 12). Propõe um padrão unitário de qualidade da universidade brasileira, que não significa a homogeneização das instituições, mas a superação das diferenças regionais do desenvolvimento econômico e social. E apresenta os seguintes princípios que fundamentam esse padrão: a) o ensino público, gratuito, democrático, laico e de qualidade para todos; b) autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; c) democratização interna e liberdade de organização; d) indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e carreira unificada para as IES.

As se confrontar os princípios das propostas do governo para a reforma do Estado e da educação superior, com a proposta do ANDES para as universidades brasileiras destacamos os seguintes aspectos conflitivos:

QUADRO 1 - comparativo dos projetos de educação superior em disputa a partir dos anos 1990

Descritor	Governo	ANDES
Modelo de Estado	Mínimo, Regulador.	Democrático, provedor dos direitos sociais.
Ideias Centrais	Modernização, aumento da eficiência, redução de custos da administração pública; modelo gerencialista de gestão; mercado regulador.	Modernização e qualidade das funções públicas em sua totalidade; controle social e gerencial; responsabilização do Estado com os direitos sociais; Estado democrático e forte.
Modelo de Educação	Educação como estratégia de fortalecimento do mercado.	Educação como bem social.
Modelo de Universidade	Utilitarista.	Centrada em sua função social.
Diretrizes do projeto	Privatização, terceirização e publicação; Diferenciação e categorização hierárquica de instituições de ensino (centros de excelência e instituições de ensino).	Universidade pública, gratuita, autônoma, democrática e de qualidade.
Gestão Universitária	Diferenciação Institucional, privatização, diversificação das fontes de financiamento.	Autonomia de gestão financeira, comprometimento do governo com a manutenção das instituições públicas, contrário a qualquer forma de privatização.

Descritor	Governo	ANDES
Ensino de graduação e pós-graduação	Voltado para atender as demandas de mercado; expansão de vagas.	Focado nas necessidades sociais, expansão de vagas com garantia da qualidade; Integrada a extensão e a pesquisa.
Pesquisa	Financiamento atrelado a editais com demandas específicas as empresas privadas.	Desenvolvida a partir das necessidades sociais, Integrada ao ensino e à extensão.
Extensão	Prestação de serviços e diversificação das formas da universidade arrecadar recursos; venda de serviços e da força de trabalho.	Integrada ao ensino e a pesquisa, com dimensão de comprometimento para a transformação social.
Avaliação	Avaliação quantitativa, meritocrática, performática e punitiva; avaliação externa como mecanismo de regulação (autorização, credenciamento, reconhecimento);	Avaliar para conhecer os problemas e encontrar formas de superá-los, objetivando o aperfeiçoamento das instituições em busca do padrão unitário de qualidade.

Fonte: Serrano, R.M.S.M, 2012.

A implantação do projeto de reforma do Estado, a partir da década de 1990, e as mudanças propostas às universidades públicas baseadas no modelo de avaliação classificatória demonstram a supremacia do estado regulador, sobre a ótica do mercado, em detrimento do Estado provedor, capaz de defender a autonomia universitária.

A autonomia universitária, nesse campo de disputa se apresenta não apenas como a autonomia administrativa, mas em seu sentido amplo, de autodeterminação, independência e liberdade, mesmo que essas capacidades possam ser relativizadas em razão dos entendimentos políticos. A autonomia universitária traz em si diretriz de autogoverno que se relativiza nos fins e interesses da função de ensino, extensão e pesquisa. Todavia, as tentativas de supressão da autonomia universitária vêm sendo recortada na partir da vinculação produção acadêmica e financiamento, de modo que o governo ao adotar determinadas ações a regula, a exemplo:

1. O crescente modelo de financiamento sob a forma de editais: Programa de Apoio aos Cursos de Graduação (PROGRAD, 1996); Programa de Extensão Universitária (PROEXT, 1996); Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI, 2007), entre outros que vincula o financiamento a execução de ações e projetos definidos por agentes externos a universidade, ou seja, as instituições na busca por financiamento se submetem aos objetivos e critérios dos referidos editais.

2. O processo de avaliação imposto pelo governo, coordenado pelo MEC, a partir dos anos 1990, impõe às instituições de educação superior mecanismos e indicadores para a autorização, certificação e reconhecimento de cursos e instituições, criando um padrão nacional único para o ensino superior.

3. A padronização dos componentes curriculares, que se implantam

ao longo da história da educação superior nos últimos 40 anos, a partir das bases normativas das diretrizes curriculares nacionais.

No conjunto dessas ações a autonomia universitária passa a ter interpretações distintas entre governo e movimentos acadêmicos, o governo estabelece formas de controle e padrão único de qualidade, por outro lado, os movimentos acadêmicos pressupõe a autonomia nos moldes constitucionais, ou seja, autonomia de gestão acadêmica e financeira. Nesse debate o discurso oficial justifica a política de avaliação e a sua difusão como respostas aos “males” na educação.

O que está em jogo não é a possível certeza de ser sempre vigiado, tal como no clássico panóptico, e sim a incerteza e a instabilidade de ser avaliado de diferentes maneiras, por diferentes meios e por distintos agentes; é o ‘surgimento’ do desempenho, da performance – o fluxo de exigências que mudam, expectativas e indicadores que nos fazem continuamente responsabilizados e constantemente vigiados – ‘informando a posição de qualquer elemento num ambiente aberto e num dado momento’ (Deleuze, 1992, p. 7). Esta é a base para o princípio da incerteza e inevitabilidade, para a insegurança ontológica: Estamos fazendo o suficiente? Estamos fazendo a coisa certa? Como seremos avaliados? (BALL, 2001, p. 110)

As questões postas por Ball (2001) nos remetem aos diferentes conceitos de avaliação que compõem os projetos de universidade em disputa, e como tal, apresentam-se no interior das universidades com diferentes diretrizes e formas, quais sejam: avaliação quantitativa, meritocrática, performática, punitiva; externa e como mecanismo de regulação, em disputa com um modelo avaliativo emancipatório de aperfeiçoamento institucional. A opção por determinados indicadores constitui-se uma escolha que reforça ou fragiliza os referidos projetos, gerando no próprio interior das universidades disputas de projetos.

A segunda metade da década de 1990 foi marcada pela expansão de vagas com o forte argumento de ampliação de acesso do ensino superior. Em 1997, o Sistema Federal de Ensino reconhece pelo Decreto nº 2.306, novas formas jurídicas de organização acadêmica das instituições de educação superior: as Universidades, os Centros Universitários, as Faculdades Integradas, Faculdades e os Institutos superiores ou Escolas Superiores. O referido Decreto, em seu artigo 9º, normatiza de forma restritiva que só as universidades caracterizam-se pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, configurando a quebra do princípio preconizado no artigo 207 da Constituição Federal Brasileira⁵.

⁵ É preciso destacar a proposta de diferenciação institucional do ensino superior como resultado de um embate histórico entre as recomendações do Banco Mundial, referendadas pelo Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), em 1986, e as reivindicações do movimento docente, que se materializou na Constituição de 1988 e preconizou a indissociabilidade

O amplo processo de privatização e expansão do ensino superior (SILVA JUNIOR & SGUISSARDI, 2001; SGUISSARDI, 2009) resulta na falta de observância às condições acadêmicas e estruturais necessárias a um padrão de qualidade, demandando uma expansão de vagas de forma desordenada. Entram em disputa os elementos de controle e avaliação das instituições de ensino superior, pautada pela discussão do modelo do sistema universitário. Nesse *interim* a avaliação tem se constituído um instrumento regulador na determinação de padrões de produtividade sob a lógica de mercado, a partir das estratégias de premiar e punir as instituições avaliadas.

Catani et al. (2002, p. 100) afirmam que existem duas tendências opostas que balizam a avaliação, uma que tem a finalidade de regulação e controle, centrado em instrumentos standardizados, e outra de caráter emancipatório que promove a compreensão e o desenvolvimento institucional. A primeira enfatiza os resultados e os produtos, fortalecendo a perspectiva do Estado avaliador e a segunda toma a avaliação com um caráter formativo de melhoria da instituição e dos processos de gestão, respeitando a autonomia dos atores envolvidos.

Na perspectiva emancipatória, a avaliação supera o papel de controle da eficiência, promove o envolvimento autônomo e democrático dos atores acadêmicos, bem como a consciência destes sobre as diversas realidades institucionais e do trabalho que podem conduzir ao desenvolvimento institucional, sob condições autônomas e participativas. Esses aspectos teóricos nos permitem compreender as diferentes concepções de avaliação, que permeiam os projetos de universidade em disputa.

3. AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: ENTRE A REGULAÇÃO E A EMANCIPAÇÃO

No contexto da reforma [parcelada] da educação superior, a avaliação se constitui instrumento normativo e pedagógico indispensável a reconfiguração da educação superior, no contexto do neoliberalismo que regula as mudanças assinaladas pela minimização do Estado, e ao se constituir em política possibilita a expansão e diversificação institucional e favorece o crescimento do setor privado.

Dias Sobrinho e Ristoff (2002, p.40) afirmam que não há um modelo único de avaliação, nem uma só concepção, e coloca a avaliação num campo plurirreferencial, uma vez que é dotada de “múltiplos sentidos e interesses distintos e contraditórios, como tudo que se realiza na

de entre ensino, pesquisa e extensão. De forma a contemporizar os interesses do BM e o preceito constitucional, o Governo consegue aprovar na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9.394/1996) a diversificação institucional, conforme o artigo 45 que preconiza: “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privada, com variados graus de abrangência ou especialização”.

esfera social e pública dos valores e ideologias”, e assinala que para se compreender os sentidos da avaliação torna-se imprescindível questionar os processos e buscar compreender *a posteriori* as “manifestações concretas de sua construção e os desejos e intenções dos sujeitos e os valores que impregnam”, ou seja o pensar e fazer dos que se envolvem ou são envolvidos pelo processo.

Dias Sobrinho (2003, p.74), denomina a década de 1990 como a década da avaliação no Brasil e que “a avaliação é assumidamente uma estratégia de imposição e preservação de poder”. Ao olhar sobre o contexto da educação superior, no início da década de 1990, identificamos um quadro de conflitos de expressivo impacto sobre o modelo de gestão adotado pelas universidades:

1. As reformulações políticas e econômicas acirraram ajustes nas políticas sociais e educacionais que passam a se adequar às regras de mercado, gerando: a deterioração das condições do trabalho universitário; o distanciamento dos projetos pedagógicos das universidades da dinâmica social; a mercantilização da pós-graduação com ênfase na lógica de mercado “como mola social e política e como modelo de organização das próprias instituições” (MANCIBO, 2004, p. 8); a desvalorização das atividades de extensão pela diminuição da função acadêmica e aumento da venda de serviços (JEZINE, 2006); a implementação de um sistema de avaliação que utiliza critérios de produtividade empresarial e fomenta a competitividade.

2. O estabelecimento de um contrato social centrado nos valores de mercado que promove: a reformulação das relações público/privado; a ordem performática na gestão pública; a hierarquização das instituições de ensino superior; o distanciamento entre universidade e sociedade e a desobrigação do Estado com as universidades públicas.

3. A implementação de modelos de avaliação institucional que: consolida o processo de avaliação da pós-graduação com base na produtividade; gera conflitos entre o MEC e o Conselho Federal de Educação (CFE); expressa as pressões das corporações profissionais contra a expansão sem controle do ensino superior privado; exige por parte do CRUB posicionamento para a implementação da avaliação institucional e reforça as lutas do movimento docente por autonomia universitária.

No conjunto de tensionamentos o CRUB, a ANDIFES e o ANDES-SN defendem que a avaliação seja pautada na lógica democrática de construção e de aplicação de indicadores que estejam integrados à missão da instituição. Em 1993, o Ministério da Educação recebe do Fórum de Pró-Reitores de Graduação uma proposta para criação de um Programa de apoio à avaliação do ensino de graduação. Nesse mesmo ano, foi criada a Comissão Nacional para propor o Sistema Brasileiro de Avaliação do Ensino Superior composta por representantes dos Reitores de Universida-

des Federais, Estaduais, Municipais e das particulares a fim de atender aos reclamos da sociedade civil, que frequentemente fazia críticas ao ensino superior público. Como consequência desse esforço, o MEC implanta o Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que concebe a avaliação sob a lógica da participação e busca tornar a avaliação parte da cultura do fazer universitário. Seus focos de análise são “os diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades-fim e das atividades-meio necessárias à sua realização, isto é, cada uma das dimensões-ensino, produção acadêmica, extensão e gestão em suas interações, interfaces e interdisciplinaridade” (PAIUB, 1994, p. 5-6).

Os autores Dias Sobrinho (2003), Leite (1997) e Belloni (2000), apresentam o PAIUB como uma proposta de avaliação que respeitava a autonomia das instituições e suas diferenças pedagógicas e administrativas, pontam como ponto positivo o fato do programa não contemplar premiação nem punição, e de se legitimar no projeto pensado por cada instituição à luz de sua missão institucional. Os princípios definidos no documento base do PAIUB (1994) apontavam para uma avaliação sob a perspectiva global, que respeitava a autonomia e as vocações de cada instituição, bem como os processos internos de avaliação de cada instituição.

Todavia a proposta de avaliação pretendida pelo PAIUB não é colocada em prática diante da relação de desigualdade dos fazeres acadêmicos, na medida em que a pós-graduação e a pesquisa têm uma forte tradição de avaliação meritocrática centrada nos critérios de produtividade e o ensino da graduação na avaliação do desempenho estudantil e docente. Segundo Marchelli et al. (2006, p. 5) o conflito entre a decisão política de atender aos critérios de avaliação recomendados pelo BM e a natureza dos indicadores adotados pelo PAIUB fazem com que o Programa seja esvaziado de apoio financeiro e político, tendo prioridade a quantificação do desempenho e monitoramento das IES através dos indicadores aplicados pelas Comissões Externas de Avaliação (CEA)⁶.

A Lei nº 9.131/95 garante um formato gerencialista para a avaliação das IES, a partir da implantação de um sistema de informação estatística e pela avaliação realizada pelas comissões de autorização que reconhecem cursos e credenciam instituições, a exemplo o Exame Nacional de Cursos (ENC/PROVAO)⁷.

A aplicabilidade dos indicadores institucionais de avaliação foi fortemente ajustada ao modelo do estado regulador, estabelecidas as

⁶ Foi instituída pelas Portarias nº 11, de 28 de abril de 2003 e de nº 19, de 27 de maio de 2003, que, entre outras medidas tem a tarefa de analisar, propor medidas, critérios e estratégias para a reformulação da política de avaliação da educação superior.

⁷ Em seu artigo 3º, a Lei nº 9.131/95, estabelece como competência do Ministério da Educação e do Desporto realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes, contemplando os diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

exigências para a autorização e reconhecimento de cursos. O Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) adota de forma gradativa vários procedimentos de avaliação, além do ENC, considera-se o questionário sobre as condições socioeconômicas dos alunos; a Análise das Condições de Ensino e a Avaliação das Condições de Oferta (ACO)⁸.

Com a aprovação, em 2001, do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 10.172/2001), a avaliação toma um caráter complexo e por muitas vezes conflitivo, entrando em disputa os modelos regulatórios e emancipatórios de avaliação, pois em função da expansão há necessidade de regulação e ao mesmo tempo de autoavaliação⁹. Assim, em 2003, o governo institui o Sistema Nacional de Avaliação para a Educação Superior (SINAPES), o qual sofre modificações através da Lei nº 10.861, de abril de 2004 que cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com ênfase na avaliação do ensino de graduação que implanta o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) como uma estratégia de avaliação a partir do desempenho do estudante.

A CEA pode ser compreendida como uma tentativa de reformular os processos e as políticas até então vigentes, todavia, incorre nos mesmos erros das comissões anteriores, a de “propor modificações na política de avaliação, sem previamente construir a sua política de ensino superior”, ou ainda, a que torna a avaliação um instrumento de formulação de política, ou seja “deixa de ser um instrumento da política educacional e passa a ser uma política em si” (REAL, 2008, p.76), apesar das iniciativas em democratizar a discussão sobre a avaliação, alguns elementos do modelo em vigor já se encontravam absorvidos pelas práticas institucionais, dentre eles: o modelo de financiamento das instituições públicas; as práticas administrativas no interior das instituições (REAL, 2008, p.76) e a publicização dos resultados do provão junto à sociedade.

O documento de apresentação do SINAES (2003) tem como princípio a globalidade em que os processos de avaliação nas instituições devem integrar diversos procedimentos e instrumentos sob a forma de estudos, discussões, juízo de valor a respeito de todas as dimensões e estruturas institucionais. Na dimensão política e ética, que envolve as concepções de educação superior, aponta o respeito à pluralidade, à participação democrática, à autonomia, à liberdade no debate argumentativo, à negociação, à cooperação, à equidade, à responsabilidade pública e

⁸ A ACO é uma sistemática de avaliação, realizada desde 1997, que se fundamenta em informações prestadas pelas instituições, a partir de base de dados institucionais e da aferição das condições locais por uma Comissão de Avaliação.

⁹ As regras de avaliação dos cursos e instituições através dos indicadores das condições de ensino, para credenciamento e renovação de cursos são aperfeiçoadas pelo Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001 que estabelece a diferenciação nos critérios de avaliação para credenciamento das Faculdades, Centros Universitários e Universidades, bem como criou o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) como ferramenta de planejamento, monitoramento e avaliação.

o compromisso com o conhecimento. No campo da legitimidade técnica, aponta para esta ser assegurada pelos procedimentos metodológicos adequados. Já no que se refere à natureza processual da avaliação, o documento aponta para a continuidade e para a avaliação como parte da cultura institucional.

Na base da avaliação proposta pelo SINAES encontra-se o princípio da autonomia universitária, entretanto, o mesmo ao padronizar os elementos de avaliação direciona o olhar da Comissão Própria de Avaliação (CPA) para o perfil desejado como política de governo, havendo uma burocratização da avaliação, o que se constitui uma barreira às experiências de aprendizagem coletiva. Apresenta-se, portanto, uma contradição, pois na medida em que a autoavaliação tenta valorizar a autonomia universitária, por outro lado, a sua burocratização impede a apropriação da avaliação, numa perspectiva de aprendizagem e mudanças pelos atores internos.

Apesar das expectativas, a política de avaliação da educação superior do Governo Lula da Silva não avança muito em termos de modelo de avaliação, ou seja, a lógica continuou sendo do estado avaliador, sem a participação dos atores principais, as IES envolvidas, e com a adoção das regras produtivistas. Embora, seja possível ressaltar algumas mudanças.

O pano de fundo manteve-se basicamente o mesmo. Na área universitária, os instrumentos legais e as medidas administrativas, incluídas as financeiras, mostram que até o momento não houve rupturas com o processo anterior, a não ser, em certa medida, na adoção de novo sistema nacional de avaliação, com a recuperação dos montantes de recursos de custeio aos níveis de 1995 e com pequena expansão das IFES (SGUISSARDI, 2009, p. 215).

Real (2008, p.78) identifica pontos comuns e diferenças entre as políticas de avaliação adotadas nos últimos governos. No tocante aos pontos comuns entre os dois sistemas a autora aponta a ideia de ajustes no provão, expandindo sua aplicação para os alunos de primeiro e último ano. Entre as diferenças, a autora resalta que o eixo central da avaliação muda do SINAPES, que tinha como foco a avaliação de cursos, para o SINAES que foca na avaliação institucional. Os objetivos educativos do processo de avaliação, a meta-avaliação, o Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA), que “traziam mudanças estruturais nos procedimentos e instrumentos de avaliação” não são mantidos no texto da Lei do SINAES.

Observa-se que o modelo proposto de avaliação pelo Governo Lula se apresenta de forma mais global que o do Governo FHC, entretanto, a lógica que permanece é ainda de ordem tecnocrática, produtivista, performativa e punitiva. Ao estabelecer os indicadores e padrões de análise

o governo não impede que as instituições desenvolvam e apliquem seus próprios indicadores, entretanto, as exigências da avaliação externa e a formatação exigida para autoavaliação constituem uma carga excessiva de informações que impossibilita, pelo volume de trabalho, qualquer CPA de fazer quaisquer novas incursões que fujam aos padrões de análise impostos pelas agências financiadoras nacionais e internacionais.

Outro aspecto a ser destacado é que a avaliação tem determinado a política acadêmica, na medida dos padrões desejáveis de produtividade e dos enfoques dessa produtividade, tal fato, constitui-se uma incongruência na medida em que a ordem deveria ser inversa, ou seja, a política universitária é que deveria determinar os indicadores e padrões de avaliação, o que indica pontos de tensionamentos assim observados:

1. Adoção de um modelo avaliativo descritivo e pouco problematizador da realidade universitária – o uso do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e dos projetos Pedagógicos dos Cursos de Graduação, como base para a avaliação externa, não conseguem superar a barreira quantitativa imposta pela avaliação. O PDI como ferramenta de gestão, construída sob o olhar dos gestores deve incluir a participação dos atores acadêmicos e da sociedade civil, ser elemento problematizador para as transformações e aprimoramento dos fazeres universitários na perspectiva da apropriação e emancipação dos atores envolvidos e não instrumento de repartição interna dos recursos. Já os projetos pedagógicos dos cursos se adéquam aos padrões exigidos pelas diretrizes curriculares e às normatizações internas, mas não conseguem quebrar a lógica disciplinar centrada no ensino em que sua avaliação se dá a partir dessa lógica, e não das aprendizagens, o que engessa qualquer possibilidade de flexibilização das estruturas curriculares.

2. Priorização da quantificação – os indicadores institucionais em sua grande maioria buscam a quantificação da produção: quantos projetos, quantos eventos, qual a clientela atendida, qual o produto gerado, quantos “papers”, etc.

3. Ausência de critérios claros de natureza qualitativa – o tensionamento se dá na medida em que o impacto de uma atividade só pode ser dimensionado em razão da clareza sobre suas concepções e seus conceitos.

4. Falta de processos avaliativos que reconheçam a indissociabilidade – o ensino, a pesquisa e a extensão continuam a ser percebidos de forma isolada, como se cada um fosse mais importante e independente que o outro. Como exemplo, podemos citar o fato de que o ensino e a pesquisa têm seu próprio modelo avaliativo que não dialogam entre si.

5. Falta de indicadores para a avaliação emancipatória – na compreensão de que as respostas sociais, seja na formação do estudante, seja no meio da sociedade, possuem um tempo diferente do tempo

acadêmico, que por vezes faz com que uma ação que envolva espaços e sujeitos sociais, de natureza emancipatória, só promova resultados mensuráveis anos depois de sua realização, especialmente nas ações de vivências comunitárias, no exercício da cidadania e de práticas democráticas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um olhar processual sobre as políticas de avaliação do ensino superior no contexto da globalização conduzem a perceber que o capitalismo neoliberal e globalizado fortalece a visão mercantilista acerca da educação e modifica os modelos estruturantes das instituições de ensino superior na busca de atender às exigências do estado regulador e mercado profissional.

Nesse sentido, a ampliação do debate sobre o papel universidade e da avaliação institucional emerge como uma necessidade à busca de propostas alternativas ao modelo hegemônico de universidade pragmática e avaliação regulatória, em que os conceitos de competência, eficiência, racionalidade e produtividade passam a constituir palavras de ordem às políticas educativas, em especial às universidades *locus* do efetivo avaliativo.

A avaliação institucional nas universidades brasileiras não tem conseguido ir muito além dos indicadores e descritores apresentados pelas agências de fomento, pois se encontra em meio a um “fogo cruzado”; as universidades não conseguem adotar em seu cotidiano o significado emancipatório da avaliação, que acaba sendo realizada como um processo meramente burocrático, punitivo, produtivista e excludente.

No conjunto das propostas, políticas e interesses que reconfiguram a educação superior brasileira é então possível perceber que o pêndulo tensiona para processos emancipatórios e/ou regulatórios. Assim, o projeto emancipatório de universidade está em constante tensão com o princípio de monitoramento e controle produtivista das atividades universitárias, e essa relação tensionada fortalece a regulação em sobreposição à autonomia universitária. De modo que, como síntese, é possível destacar alguns pontos de tensionamento da relação universidade-avaliação; Estado-autonomia.

1. Incorporação na cultura universitária de que a avaliação produtivista é a única possível, e que cabe às agências de fomento a determinação dos indicadores de avaliação;

2. Formatação de linhas de financiamento com base em editais que partem de prioridades definidas fora do âmbito universitário;

3. Imposição de estruturas curriculares com base nas Diretrizes Curriculares propostas pelo Conselho Nacional de Educação;

4. Modelo de gestão que preconiza prioridades com base em referenciais produtivistas definidos externamente à universidade;

5. Contratação de servidores com base em matrizes que não “dialogam” com as políticas acadêmicas e as reais necessidades educativas;

6. Manutenção do modelo de gestão que pauta-se na premiação das competências instituídas, destinando mais recursos para quem apresenta maior produtividade à luz da eficiência de mercado.

7. Processos tecnoburocráticos para a avaliação dos cursos de graduação que não se incorporam à rotina da maioria dos atores acadêmicos, ficando a discussão e divulgação dos indicadores de análise de forma muito pontual, quando do período de avaliação.

8. Avaliação da pós-graduação sob a lógica produtivista remete à prioridade da quantidade em detrimento da qualidade.

Neste sentido, fica o desafio aos que pensam e constroem os processos educativos universitários, de buscar modelos avaliativos que superem a visão reducionista e os mecanismos de controle de resultados, para uma avaliação que questione os resultados, que analise os dados quantitativos para gerar conhecimentos novas práticas educativas e sociais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ANDES – Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior. Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira. **Cadernos ANDES**, nº. 2. 3.ed. Brasília: ANDES-SN, 2003.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, vol 1, nº. 2, jul/dez 2001, Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>>. Acesso em: 03 de maio de 2010.

BANCO MUNDIAL. **La Enseñanza Superior**: las lecciones derivadas de la experiencia, 1994. Espanha: Banco Mundial. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/files/010-1344Sp.pdf>>. Acesso em: 11 nov. de 2009.

BELLONI, Isaura et al. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 2000.

BRASIL. **Programa de avaliação institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)**. Brasília, MEC/SESU. 1994.

CATANI, Afrânio Mendes et al. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Orgs.). **Avaliação Democrática**: para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

CUNHA, Luiz A. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, Héglio (Org.). **Universidade em Ruínas na República dos Professores**. Petrópolis: Vozes; Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da Educação Superior**. Petrópolis, RJ: Cortez, 2000.

DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Orgs.). **Avaliação Democrática**: para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

JEZINE, Edineide. **A Crise da Universidade e o Compromisso Social da Extensão Universitária**. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB, 2006.

LEITE, Denise B.C; MOROSINI, Marília Costa. Avaliação Institucional como um Organizador Qualificado: Na prática é possível repensar a universidade? In: SGUISSARDI, Valdemar et al. (Orgs.). **Avaliação Universitária em Questão**: Reformas do Estado e da Educação Superior. Campinas: Autores Associados, 1997, pp.123-147.

MANCEBO, Deise. Reforma Universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Revista Educação e Sociedade**. v. 25, nº. 88, Campinas, out. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a10v2588.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2009.

MARCHELLI, Paulo Sergio; DIAS, Carmen Lúcia; HORIZUELA, Maria de Lourdes Morales. Políticas para avaliação da qualidade do Ensino Superior no Brasil: um balanço crítico Educação e Pesquisa. **Educação e Pesquisa**, v. 32, nº. 3, São Paulo, set./dez.2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S151797022006000300002&script=sci_arttext>. Acesso em: 11 nov. 2009.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. São Paulo: Lua Nova, nº. 45, 1998.

REAL, Giselle Cristina Martins. **Impactos da Avaliação na Educação Superior**. Dourados: Editora UFGD, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Globalização e as Ciências Sociais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. Universalidade e Crise das Universidades. **Estudos Avançados**, v. 3, nº. 5, São Paulo, jan./abr. 1989.
Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141989000100004&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 março de 2011.

SERRANO, R.M.S.M. Avaliação institucional da extensão universitária na UFPB: a regulação e a emancipação. João Pessoa: UFPB, 2012.
194f. **Tese de Doutorado - Programa de Pós-graduação em Educação**. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade Brasileira no Século XXI, desafios do Presente**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. A avaliação defensiva no “modelo CAPES de avaliação” - É possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? **Perspectiva**, v. 24, n. 1, Florianópolis, p. 49-88, jan/jun. 2006. Disponível em: <<http://www.perspectiva.ufsc.br>> Acesso em: 12 jan. de 2012.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil**, São Paulo: Cortez, 2001.

O TRABALHO DOCENTE DIANTE DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – SOFRIMENTO E POLÍTICAS DE RESISTÊNCIA

Denise Bessa Leda
João dos Reis Silva Júnior

1. INTRODUÇÃO

Há mais de quatro décadas as relações sociais que se desenvolvem em cada país parecem ser produzidas com muitos traços comuns. Isto sugere a existência de uma cultura mundial que se concretiza no que é específico de cada país, cada um com suas próprias história e cultura. Os eventos culturais, mas, sobretudo científicos, ganham relevância mundial. O evento nacional *Primeiro Encontro Preparatório para o Fórum Mundial de Ciência 2013 - Ciência para o Desenvolvimento Global da Educação para a Inovação – construindo as bases para a cidadania e o desenvolvimento sustentável*, realizado em São Paulo dias 29, 30 e 31 de agosto de 2012 ilustra essa observação. A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Academia Brasileira de Ciência (ABC) e órgãos de governo relacionados ao Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação organizam e patrocinam o seminário preparatório. É claro já no próprio tema do seminário o anúncio da prioridade da ciência, da tecnologia e da inovação, associado às mudanças da educação e das instituições que desenvolvem esta esfera social em todos os níveis. Como encontrar hipóteses para este processo que se desenvolve na segunda década do século XXI. No Brasil, a década de 1980 é base para o entendimento da história recente.

A “redemocratização” dos anos 1980 consistiu em uma brilhante estratégia produzida no trânsito da década de 1970 à seguinte por meio do perverso uso da crise econômica porque passava o país da ditadura civil-militar. Essa crise foi politizada no processo de transição do poder político das mãos dos militares para as dos civis – de um regime ditatorial para uma *quase-democracia* e várias tentativas fracassadas de impor a ortodoxia econômica como política sustentada no monetarismo. Basta lembrar-se dos tantos planos anti-inflacionários da década de 1980 e os planos irracionais de Collor de Mello.

A contradição entre um profundo déficit social e produtivo acumulados durante a denominada “década perdida” e a redemocratização do

De acordo com a Lei nº 9.610, de 19/2/1998, nenhuma parte deste livro pode ser fotocopiada, gravada, reproduzida ou armazenada num sistema de recuperação de informações ou transmitida sob qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico sem o prévio consentimento do detentor dos direitos autorais.

DIAGRAMAÇÃO

Luis Carlos Kehrle

CAPA

Luis Carlos Kehrle

P769 Políticas de educação superior no Brasil: expansão, acesso e igualdade social / Edineide Jezine, Mariluce Bittar (Organizadoras).-- João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.
348p.
ISBN: 978-85-237-0680-7
1. Educação Superior - Brasil. 2. Políticas educacionais - Brasil. 3. PROUNI. 4. Formação de professores. I. Jezine, Edineide. II. Bittar, Mariluce.

UFPB/BC

CDU: 378(81)

SUMÁRIO

Políticas de expansão da educação superior no Brasil no contexto das transformações globais do capitalismo 9
Edineide Jezine (UFPB) e Mariluce Bittar (UCDB)

I PARTE: POLÍTICAS DE EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Políticas de expansão da educação superior no Brasil: caminhos da pesquisa 21
Deise Mancebo (UERJ)

Políticas de financiamento da educação superior no Brasil: o incentivo a privatização 35
Vera Lúcia Jacob Chaves (UFPA) e Nelson Cardoso Amaral (UFG)

O financiamento da educação superior: as produções de teses e dissertações no período de 1996-2010 56
Débora Alfaia da Cunha (UFPA), Maria Edilene da S. Ribeiro (UFPA) e Odete da Cruz Mendes (UFPA)

PROUNI: a afirmação do programa e seus aspectos contraditórios 71
Maria das Graças Martins da Silva (UFMT) e Manira P. Ramos da Silva (UFMT)

Política de expansão dos cursos superiores de tecnologia: nova face da educação profissional e tecnológica 86
Juliana Brito de Souza (IFSUDEST/MG) e Maria do Carmo de Lacerda Peixoto (UFMG)

Educação do campo e educação superior: tensões e desafios na busca da igualdade social 103
Mônica Castagna Molina (UNB), Maria do Socorro Xavier Batista (UFPB) e Salomão Antônio M. Hage (UFPA)