

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

TESE DE DOUTORADO

**O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (1983-1996)**

Autor: Vicente de Paula Almeida Júnior
Orientador: Prof. Dr. José Dias Sobrinho

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida por Vicente de Paula Almeida Júnior e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 26/02/2004

Assinatura:

Orientador

COMISSÃO JULGADORA:

DEDICATÓRIA

À Tia Lia (*in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de toda iluminação e persistência.

Às pessoas, especiais, que contribuíram e torceram para que eu pudesse realizar este trabalho. A elas, deixo a minha eterna gratidão: à querida esposa Verônica e aos meus filhos, Vinícius, Vicente Gabriel, Maria Eduarda. Aos meus pais (Aparecida e Vicente) e irmãos, Adilson, Karen, Rodrigo e André. Ao irmão Rodrigo, muito obrigado pelas correções e observações sobre o trabalho.

Ao grande professor, amigo e orientador José Dias Sobrinho.

À amiga Stela, pelas valiosas sugestões. Aos Professores José Ruis Perez e Eloísa Höfling. À professora Ana Cláudia, professora Sylvia Jorge e professor Fábio Henrique.

À Dona Sudária, sempre presente em minha memória.

Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UNICAMP e aos funcionários da Secretaria e da Biblioteca da FE. À Universidade Pública, de modo especial, à UNICAMP e à UNESP, por propiciar uma formação competente e humana. À CAPES, pelo apoio financeiro, sem o qual não teria possibilidades de realizar o estudo.

RESUMO

Estudamos, neste trabalho, um dos temas centrais abrangidos pela agenda de reformas da **educação superior**, o tema da avaliação. Mais especificamente, priorizamos a análise do processo de formação das **políticas de avaliação** – construção da agenda e formulação da política. Mostramos que, no desenvolvimento desse processo, as fases de construção da agenda (início dos anos 80) e formulação da política (anos 90) foram marcadas pelo amplo debate entre os diversos segmentos universitários, com o apoio do Ministério da Educação. Contudo, durante a implementação da política (1996, quando se consolidou o modelo avaliativo definido pelo MEC), não foram incorporados os debates e as propostas construídas anteriormente. Examinamos essa problemática a partir do referencial de **Análise de Política**. A adoção desse referencial deve-se, sobretudo, à possibilidade (i) de entendermos as razões pelas quais a avaliação surgiu no cenário universitário brasileiro e (ii) de compreendermos, no jogo entre os atores envolvidos durante o processo de elaboração da política, as propostas do MEC em detrimento das propostas dos atores ligados às instituições universitárias.

ABSTRACT

This study analyses one of the main themes comprised by the reform agenda of the higher education, namely the evaluation. More specifically, the analysis of the elaboration process of the evaluation policy was a priority – the construction and formulation of the policy. During the development of this process, the construction phases of the agenda (in the beginning of the 80s) and the policy elaboration (in the 90s) were characterized by the wide discussion among several university segments with the support of the Brazilian Ministry of Education. However, during the implementation phase of the policy (1996, when the evaluation model defined by the Ministry of Education and Culture was consolidated), the former discussions and approaches were not taken into account. This matter was studied on the basis of the Policy Analysis. The application of this reference is mainly due to the possibility (i) to understand the reasons why an evaluation emerges at Brazilian Universities and (ii) to comprehend, within the game among the actors involved in the elaboration of the policy, the proposals made by the Ministry of Education and Culture to the detriment of the proposals made by the actors linked to university institutions.

LISTAS DE QUADROS

QUADRO 1 – Enfoques de avaliação.....	40
QUADRO 2 – Comunidade política e a rede política: o modelo de Rhodes.....	64
QUADRO 3 – Fase de construção da agenda da avaliação da educação superior no Brasil.....	74
QUADRO 4 – Fase de formulação da política de avaliação da educação superior no Brasil.....	76
QUADRO 5 – Fase de implementação da política de avaliação da educação superior no Brasil.....	77
QUADRO 6 – Análise das fases da avaliação da educação superior no Brasil.....	81
QUADRO 7 – Análise da construção da agenda.....	94
QUADRO 8 – Análise da formulação da política.....	98

QUADRO 9 – Alguns formatos avaliativos da educação superior.....	118
QUADRO 10 – Tendências em avaliação.....	125

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO I - CAMPO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	27
1. Campo da avaliação	29
2. A Avaliação da Educação Superior no contexto das Políticas Públicas	41
2.1 Políticas Sociais, Educacionais e Avaliação no Estado de Bem Estar	
2.2 Crise do Estado de Bem – estar	44
2.3 As Políticas Educacionais no contexto do Estado Avaliador.	48
CAPÍTULO II - O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS	53
1. Momentos ou Fases das Políticas Públicas e seus Modelos Explicativos	55
2. O Processo de Formação das Políticas de Avaliação pela Abordagem das Redes de Poder	61
3. Momentos ou Fases da Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil	69

CAPÍTULO III - ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	79
1. Construção da agenda da avaliação (1983-1992)	82
2. Formulação da política de avaliação (1993-1995)	95
3. Implementação da política (1995-1996)	102
CAPÍTULO IV - TENDÊNCIAS EM AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	115
CAPÍTULO V – AVALIAÇÃO COMO REFLEXÃO E PRODUÇÃO DE SENTIDOS	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139

INTRODUÇÃO

“Todo texto é produto de uma criação coletiva: a voz do seu do produtor se manifesta ao lado de um coro de outras vozes que já trataram do mesmo tema e com as quais se põe em acordo ou desacordo” (SAVIOL & FIORIN, 2001:25).

Neste trabalho, analisamos um dos temas centrais na agenda de reformas da educação superior, o tema da avaliação. Um estudo sobre o tema da avaliação apresenta várias dificuldades. Uma delas tem relação com a gama de possibilidades de investigação. Isso ocorre porque a avaliação é objeto de interesse de diferentes disciplinas, por exemplo, da Sociologia, das Ciências da Educação, das Ciências Política e Econômica, da Administração, além da própria Psicologia.

Na Ciência da Educação, em particular, de acordo com a perspectiva de estudo, podemos encontrar diferentes termos como, por exemplo, avaliação educacional, avaliação de programas sociais, avaliação curricular, avaliação de sistema, avaliação da aprendizagem e avaliação institucional.

Outra dificuldade tem relação com a sua natureza polissêmica. A palavra avaliação contém muitos significados e sentidos, de acordo com os valores de quem as defende (avaliação democrática, técnica), de acordo com quem os defende (avaliação externa, interna, mista), com determinada intencionalidade (avaliação somativa, formativa), conforme a base que a fundamenta (avaliação quantitativa, qualitativa) conforme a função

que representa para as instituições educativas (avaliação reguladora, emancipatória) e de acordo com os destinatários que procura atingir (avaliação parcial, global, mista) (DIAS SOBRINHO, 2001).

Mais especificamente, neste trabalho focamos a análise sobre o processo de formação das políticas de avaliação para a Educação Superior no Brasil – construção e formulação da política. O termo ‘processo de formação’ corresponde aos momentos ou fases pelas quais se constitui determinada política. O termo ‘políticas de avaliação’ refere-se ao conjunto de propostas e ações governamentais destinadas a avaliar as instituições universitárias e definir a relação delas com o Estado. Uma dessas propostas, implementada no Brasil durante a gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), é o Sistema de Avaliação da Educação Superior (ENC). Vale destacar, porém, que a discussão em torno da questão e a elaboração de outras propostas, nesse âmbito, ocorre desde a década de 70 (na pós-graduação) e década de 80 (na graduação).

Construção da agenda e formulação da agenda são denominações que correspondem aos momentos iniciais do processo de formação de políticas públicas e sociais, isto é, às fases pelos quais determinados problemas passam ou entram para a lista (agenda) de prioridades e metas governamentais (VIANA, 1987).

Políticas públicas e sociais, por sua vez, são ações do governo voltadas para a (re)distribuição de benefícios sociais visando promover os indivíduos à condição de cidadãos frente às desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. São ações de natureza preventiva (medidas destinadas a produzir o mínimo de desigualdade), compensatória (medidas destinadas a remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação) e social stricto-sensu (orientadas para a redistribuição de renda e benefícios sociais) (SANTOS, 1987: 58).

A importância dada pelo nosso estudo às primeiras etapas do processo de formação das políticas de avaliação para a educação superior – construção e formulação – deve-se à possibilidade de visualizarmos (i) as razões pelas quais a avaliação aparece no cenário universitário brasileiro a partir da década de 80 e (ii) a forma de atuação do Estado em relação à Educação Superior. Tais aspectos são fundamentais para entendermos como certas propostas conseguem se sobressair e obter prioridade em detrimento de outras no processo de elaboração das políticas avaliativas.

O estudo desse processo não é comumente analisado pelos pesquisadores ligados ao tema. Isso porque não se dispõe de instrumentos de análise para o seu exame. Encontramos, contudo, em diversos trabalhos nacionais, uma preocupação em estudar a avaliação com a intenção de compreender as suas diferentes concepções e tendências, o seu impacto no âmbito das instituições universitárias, além de estudos que examinam a avaliação aplicada em situações concretas, isto é, os resultados por ela aferidos sobre um determinado programa, sistema, currículo, instituição ou grupo de alunos de um curso.

Compreendemos que o processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil se desenvolve a partir de “profundas e polarizadas” discussões (DIAS SOBRINHO, 1999); por exemplo, a discussão da função formativa e/ ou reguladora da avaliação. E também a partir da configuração de diferentes "formatos avaliativos" (LEITE, 1998)¹.

No transcorrer desse debate, duas propostas sintetizam a discussão e as alternativas para a avaliação da educação superior. Uma delas tem como resultado as experiências realizadas em 1986 e 1991, respectivamente, pela Universidade de Brasília (UnB) e pela

¹ Ver, por exemplo, as propostas oriundas tanto da esfera **governamental** - avaliação da pós-graduação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) [1977]; Exame Nacional de Cursos, "Provão" [1995]; Comissão de Especialistas para Verificação [1997] - quanto da esfera **acadêmica** - Comissão Interinstitucional Nacional de Avaliação do Ensino Médico (CINAEM) [1991]; Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) [1993].

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), cujo modelo representa a visão predominante das universidades sobre o assunto. Esse modelo, elaborado pelas universidades em 1993 e em conjunto com a Associação Nacional dos Dirigentes das Universidades Federais de Ensino Superior (ANDIFES), resulta no Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)².

Apesar de ser resultado direto de amplo debate entre os segmentos universitários e os segmentos ligados ao Ministério da Educação que apóiam a sua implementação, o PAIUB, a partir de 1995, recebe menor apoio do Ministério, que opta por outras propostas e propósitos avaliativos. No mesmo ano, o MEC cria novos instrumentos de avaliação, entre eles, o Exame Nacional de Cursos (ENC), promulgado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996³.

Notamos que, durante a fase de construção da agenda da avaliação para a educação superior no Brasil – início dos anos 80, quando a questão passa a compor a lista de prioridades e metas governamentais – e formulação da política ou especificação da proposta, há amplo debate sobre a temática, incorporando idéias dos diversos segmentos universitários, Associações Estudantis, Associação Docente, e apoio do próprio Ministério da Educação. Todavia, durante a implementação da política – 1996, quando ocorre a consolidação do modelo avaliativo definido pelo MEC – o Ministério não considera o debate e as propostas construídas anteriormente.

² Trata-se de um modelo avaliativo que privilegia questões socioeducativas, segundo metodologia que não opõe dados quantitativos às análises qualitativas. O PAIUB incorpora os princípios das Universidades, visando a qualidade do trabalho universitário por meio de uma ação sistemática e coletiva de compreensão global da instituição, levando - se em conta as características de sua identidade e missão (RISTOFF,2000).

³ Os princípios do ENC são, em boa parte, distintos aos estabelecidos pelo PAIUB. O ENC centra a análise nos dados quantitativos, com o propósito de produzir informação para regular o sistema universitário no “mercado educacional”. Segundo DIAS SOBRINHO (1999), apesar da forte oposição que o ENC gerou no âmbito universitário, em particular nos meios estudantis, tem se constituído no modelo hegemônico do país e, ainda, o principal instrumento legal de um Estado avaliador e controlador, que se ajusta aos mecanismos do mercado.

Examinamos essa problemática a partir do referencial da Análise de Política, ainda pouco utilizado como abordagem para as pesquisas relativas à avaliação da educação superior⁴. A adoção desse referencial deve-se, sobretudo, à possibilidade de entendermos (i) o campo de disputa entre os diferentes atores sociais envolvidos nesse processo e (ii) compreendermos a predominância das propostas implementadas pelo MEC em detrimento das propostas dos atores ligados às instituições universitárias.

Com esse propósito, explicitamos, primeiramente, o campo da avaliação e alguns dos conceitos e modelos com os quais se propõe refletir sobre a problemática levantada (HAM e HILL, 1993; VIANA, 1987). Por meio deles pretendemos visualizar como a avaliação da educação superior se conecta com o processo de elaboração de políticas públicas. Em seguida relacionamos a esse marco referencial amplo algumas particularidades do campo da avaliação institucional no contexto das políticas educacionais.

Num segundo momento, discutimos as características do processo de elaboração das políticas de avaliação da educação superior brasileira, compreendido entre o período de 1983, ano em que aparece nos documentos oficiais a preocupação com a avaliação da educação superior, até 1996, ano em que se consolida a aplicação do modelo avaliativo definido pelo MEC.

Desse modo, demonstramos que, a partir das primeiras discussões sobre a avaliação da educação superior no país (início dos anos 80) até a sua constituição como pilar principal da agenda da política educacional (anos 90), o processo de formação da política destinada a avaliar as instituições circunscreve-se em alguns momentos ou fases.

⁴ Na realidade, propomos aproximar dois campos até então tratados de modo quase separado na educação superior brasileira: Análise de Política e Avaliação da Educação Superior. De um lado, estudos que tratam da primeira sem, no entanto, abordar diretamente a questão da avaliação das instituições universitárias. De outro lado, estudos que examinam a avaliação sem estudá-la sistematicamente com o enfoque proporcionado pela Análise de Política.

Classificamos a primeira fase da avaliação da educação superior no Brasil como sendo o período de construção da agenda (1983-1992), o espaço de constituição da lista de problemas que chamam a atenção do governo. A segunda fase, formulação da política (1993-1995), caracteriza-se pelo espaço político de trocas, conflitos e poder. Fase em que se elaboram no Brasil concretamente as alternativas ou propostas de avaliação.

Finalmente, a terceira fase, interpretada pelo nosso trabalho como sendo a fase de consolidação ou implementação da proposta governamental (1995-1996), caracteriza-se pela criação de mecanismos de avaliação por parte do MEC, entre eles, o Exame Nacional de Cursos (ENC), promulgado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996.

No terceiro momento deste trabalho apresentamos algumas explicações para a compreensão da preferência do MEC por uma proposta avaliativa bastante diferente da proposta formulada pelos atores da comunidade universitária. Em outras palavras, explicamos, a partir da descrição do processo em suas diferentes fases, a(s) razão(ões) pela(s) qual(is) a terceira fase deste processo não contempla a riqueza de idéias, sugestões e alternativas das fases de construção da agenda (primeira fase) e formulação da política (segunda fase).

Primeiramente, entendemos que as reformas empreendidas pelo MEC na educação superior brasileira estão circunscritas num contexto relacionado à crise de legitimação do Estado. Nesse sentido, em nossa análise, as políticas de avaliação da educação superior focam ações de (re)credenciamento das instituições universitárias. Sendo assim, essas políticas se destinam a propor um modelo avaliativo de resultado, ou seja, que verifica em termos práticos e imediatos a qualidade das instituições, entendida como capacidade de atender as demandas de mercado, independentemente se estas instituições são de natureza particular ou pública.

A segunda hipótese que fornecemos para compreender o processo de formação das políticas de avaliação deriva do trabalho realizado por Ranieri (2000). De acordo com os seus estudos, a Reforma da Educação Superior iniciada em 1995, onde a Constituição Federal dá à União papel preponderante no plano legislativo compõe o elemento chave para a compreensão da agenda avaliação para a educação superior. Isso sugere que, segundo a autora, à falta de legislação estadual supletiva, a União ocupa o vácuo do poder, como historicamente tem ocorrido.

Além disso, o desconhecimento dos atores envolvidos no processo educacional da ação e atuação da União e dos Estados e da legislação vigente – principalmente em matéria de avaliação e controle das instituições – permite prevalecer a posição do governo federal.

Na última hipótese, destacamos que o jogo de interesses e debates entre o MEC e setores da comunidade acadêmica no processo de construção e formulação da política de avaliação não encontra consenso teórico e metodológico entre os atores envolvidos. De fato, ao observarmos as fases da avaliação no país encontramos a existência de propostas com princípios, metodologias e objetivos bastante díspares.

Por fim, no último momento deste trabalho, argumentamos que a compreensão do processo de formação das políticas de avaliação da educação superior brasileira (1983-1996) destinadas a implementar ações para modificar a relação entre Estado e educação superior no Brasil tem relação com a:

- (1) crise de modelo de universidade (implementação do modelo concebido pela reforma de 68 e o modelo concebido pela LDB /96 – diversificação versus diferenciação de instituições);

- (2) configuração do Estado Avaliador (implementação de políticas de descentralização; autonomia financeira e controle de qualidade);
- (3) aumento de matrículas no ensino superior (políticas de financiamento e gratuidade do ensino e vinculação entre educação superior e mercado de trabalho);
- (4) disputa no campo da avaliação da educação superior entre a proposta reguladora e a proposta formativa.

CAPÍTULO I

CAMPO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Introdução

Este capítulo pretende apresentar, mediante revisão bibliográfica, uma visão geral do campo da avaliação da educação superior a partir de sua inserção no contexto das políticas sociais e educacionais. A visão desse campo nos permite refletir sobre algumas das complexidades imbricadas no estudo do tema, além de marcar a posição em que estamos situados nele.

O capítulo relaciona o campo da avaliação da educação superior à formulação de políticas públicas e sociais, em particular, às educacionais. As políticas educacionais, por sua vez, não são compreendidas senão no quadro das atuais transformações políticas, econômicas e sociais, onde se configuram as relações, nem sempre harmoniosas, entre Estado e sociedade. Portanto, a reflexão deste estudo procura visualizar a avaliação no ponto em que ela se tangencia com as políticas educacionais-reformas do Estado-sociedade. Esse ponto de tangência é fundamental porque traduz o significado da avaliação num

âmbito mais amplo, complexo e contraditório quando visto na ótica das mudanças das políticas públicas e das medidas governamentais.

A fim de alcançar o objetivo proposto, esboçamos, no primeiro item, as múltiplas referências ou dimensões da avaliação. Os tipos conceituais existentes na área de avaliação colocam inúmeras questões que resultam na formação do seu campo, como por exemplo, as questões ligadas ao objeto da avaliação, ao significado e sentido e aos enfoques.

Em seguida, no segundo item, tratamos da conexão entre o campo da avaliação com as políticas públicas, em especial as educacionais. A partir da crise do Estado de Bem-estar, com a passagem do Estado Interventor para Avaliador, ocorre em vários países, uma reorganização das políticas sociais calcadas no contexto de descentralização do Estado e nos critérios de eficiência e qualidade, complementadas com uma paulatina transferência das responsabilidades estatais para a comunidade.

No Brasil, em especial no campo educacional, destaca-se a implementação de programas de controle de resultados da performance de alunos e instituições, bem como o incremento de parcerias entre Estado e Sociedade.

A avaliação, neste processo, torna-se elemento essencial na formulação e gestão de políticas no setor. Neste item destacamos (i) a figura do Estado mínimo como forma de contração do Estado para com o financiamento da educação (políticas de descentralização); (ii) a figura do Estado máximo, Estado Avaliador, como forma de controle dos resultados produzidos pelas instituições universitárias, segundo critérios de eficiência empresarial (políticas de centralização); (iii) o interesse pela avaliação como instrumento de verificação de resultados.

1. Campo da Avaliação

Um estudo sobre o campo da avaliação¹ apresenta várias peculiaridades. Por ‘campo’ entendemos “conjunto de espaços estruturados de posições cujas propriedades dependem das posições nesses espaços” (BOURDIEU, 1989. Apud DIAS SOBRINHO, 2002: 17). Assim, o campo da avaliação designa as “comunidades que se dedicam a investigar a temática e a pôr em prática ações de múltiplos significados e efeitos” (Op.Cit.,p.15).

As peculiaridades do campo da avaliação, por sua vez, têm ligação com a “rede de relações sociais e de sentidos” que o constituem, “não como objeto estático e já definido, mas como algo dinâmico e histórico” (Op.Cit.,p.16). Isso implica em afirmar que o campo formado pela avaliação é um fenômeno social e não puramente escolar. Sendo um fenômeno social, esse campo tem, por conseguinte, relação com as práticas sociais, com as ações, intenções e valores dos indivíduos de um determinado contexto e organização social.

Mesmo se aquelas práticas são exercidas no âmbito da educação, tomando forma, conteúdo e sentido institucional, seus significados e efeitos não se limitam ao objeto

¹ No Brasil, temos alguns indicativos que demonstram a configuração e relevância desse campo de investigação nos meios educacionais. Entre eles está a quantidade de publicações em que o tema representa no conjunto da produção científica sobre educação superior divulgada em **periódicos** nacionais desde 1968 a 1995: entre 15 categorias, o tema da avaliação (sigla AVA) ocupa a quarta posição ou 8,9%, totalizando a produção de 406 documentos produzidos no período (MOROSINI, 2001: 23-43). Outro fato relevante que exemplifica o interesse da comunidade de pesquisadores em torno da avaliação é a existência desde 1996 da **RAIES** – Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Faz 07 anos que a Revista publica, 04 edições ao ano sem interrupções, artigos especializados de autores nacionais e estrangeiros.

imediatos (à instituição educativa ou escolar), mas interessam ao campo ideológico, político e econômico mais amplo (à sociedade). (Op.Cit., pp.14-15).

Vários autores afirmam essa relação do campo da avaliação com as questões ideológicas, políticas e econômicas. Caro (1977), por exemplo, destaca que a avaliação no final da década de 70 e início dos anos 80 “acaba sendo reconhecida como dimensão específica e importante dentro do planejamento social. Tem havido não somente um aumento de interesse público pelos problemas sociais, mas também um reconhecimento crescente da necessidade de uma certa sofisticação no planejamento e na administração de programas sociais” (p.10). Nesse aspecto Glass (1972), observa que “cresce, mais e mais, o número de órgãos legislativos que autorizam verbas com o objetivo expresso de avaliar programas educacionais para determinar a sua efetividade” (Apud WORTHEN, 1982: 04).

No âmbito da educação superior, Krotzsch (1999) afirma que nas sociedades moderna e capitalista, a avaliação representa um mecanismo para implementar reformas, visando conferir maior utilidade e operacionalidade às instituições educativas, isto é, como um instrumento de condução e regulação *ex post* dos processos educativos (pp. 89-91).

Com efeito, enquanto fenômeno social e dinâmico, e não como objeto estático e previamente definido, o campo formado pela avaliação abrange múltiplas e distintas referências históricas, conceituais, metodológicas, sociais e políticas que se intercomunicam, constituindo um “terreno” ou espaço complexo (DIAS SOBRINHO, 2003).

Uma das complexidades consiste em definir a modalidade de avaliação, que pode ser avaliação informal ou formal. Em sentido lato, a avaliação faz parte da vida cotidiana. Quando enfrentamos problemas na vida cotidiana, tendemos a utilizar informações para as nossas decisões ou escolhas.

Do mesmo modo, realizadas as ações que consideramos convenientes em determinada situação, costumamos refletir sobre o acerto, equívoco e sentido de nossas

atitudes. Assim, estamos avaliando ações e obtendo informações para direcionar o nosso comportamento futuro. Geralmente são avaliações individuais, realizadas na maioria das vezes de forma assistemática, informalmente (COHEN & FRANCO, 1993: 72).

Diferentemente dessa forma, quando atuamos sistemática e metodicamente, estabelecemos determinados critérios para avaliar, quase sempre fixados conforme um padrão almejado em comparação com a realidade passada ou a ser modificada. São avaliações direcionadas não para as atitudes de um indivíduo ou grupo isolado, mas para um conjunto de atividades planejadas e empreendidas socialmente e coletivamente, de maneira formal. Essa é uma entre inúmeras diferenças entre avaliação informal e formal².

No âmbito formal, o campo da avaliação apresenta uma gama de possibilidades de investigação. Isso ocorre porque ele é objeto de interesse de diferentes disciplinas, por exemplo, da Sociologia, da Educação, das Ciências Política e Econômica, da Administração, além da própria Psicologia.

Na Educação, em particular, de acordo com o objeto a ser avaliado, encontraremos muitos tipos: avaliação da aprendizagem, avaliação de programas sociais, avaliação curricular, avaliação educacional, avaliação da pesquisa, avaliação institucional da educação superior, entre outros termos.

Historicamente, a prática sistemática e freqüente da avaliação surge com a institucionalização da educação, em meados do século XVIII com a criação das escolas modernas na Europa. A partir da Revolução Francesa e da Revolução Industrial³ ela passa, conforme afirma Dias Sobrinho (2002), a ser realizada por meio de testes escritos,

² Para uma diferenciação mais aprofundada consultar BERTAGNA, R. H. O formal e o informal em avaliação. In: FREITAS, L.C. de (org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis, SC: Insular, 2002. pp. 231-255.

³ Segundo Dias Sobrinho (2002) a Revolução Francesa amplia o acesso à educação básica e cria o sistema de classes, organizando os alunos de acordo com as suas aptidões individuais e faixa etária; a Revolução Industrial promove a organização das atividades e dos postos de trabalho, além de estabelecer salários e criar hierarquias de poder, ligados geralmente aos cargos preenchidos nas estruturas dos serviços e da produção (pp.18-19).

consolidando-se como medida para efeito de seleção dos indivíduos e de legitimação de suas funções na sociedade (p.18).

Nesse período, a avaliação adquire “notável apelo e demanda, tanto para distribuir socialmente os indivíduos quanto para selecionar para os serviços públicos e postos de trabalho, sempre baseada na noção de mérito individual. Sua importância como instrumento para o estabelecimento e mobilidade das classes de alunos a consolida como a mais evidente forma de organização da escola moderna.” (Op.Cit., p.19)

Assim, para abarcar as novas funções daquele contexto social, a avaliação desenvolve-se mais tecnicamente, estabelecendo os testes escritos e o sistema de notação. Disso resulta a sua primeira característica: associação entre os testes escritos e medida (Id.,p.19).

Os testes, como forma de medir o desempenho individual, são tão difundidos que constituem uma área de estudos, a docimologia, do grego *dokimé*, nota. Docimologia significa, portanto, a ciência do estudo sistemático dos exames, dos sistemas de atribuição de notas e dos comportamentos tanto dos examinadores como dos examinados, cujo principal propagador foi o francês Pierón (DEPRESBITERIS, 1999: 25). Além de difundir-se pela França, a docimologia propaga-se também pelo Estados Unidos.

Nos Estados Unidos, dificilmente encontramos delimitados, de forma rígida, os períodos do desenvolvimento da avaliação educacional. Existe uma relativa diferença entre os estudiosos do assunto quanto à divisão e classificação desses períodos.

Guy Berger (1977), por exemplo, distingue três períodos para relacionar o desenvolvimento histórico do conceito de avaliação nos Estados Unidos ao conceito de medida.

No primeiro, entre 1920 e 1940, ocorre um esforço para controlar os resultados e os desempenhos com a utilização de provas objetivas e estandardizadas: fase dos testes. No

segundo período, durante a Segunda Guerra Mundial, a necessidade de formar trabalhadores para as indústrias de ponta levanta um grande sistema de formação, e simultaneamente, de construção de instrumentos que permitem verificar e controlar a sua eficácia: fase da mensuração. O terceiro período representa o interesse pelos objetivos e pelos efeitos das políticas educativas, visando apreciar a coerência dos sistemas educativos e de medir o seu rendimento: fase da avaliação propriamente dita.

Outros autores como Stufflebeam e Shinkfield (1987), dividem as origens e sistematizações da avaliação nos Estados Unidos em cinco períodos. O primeiro período, denominado de pré-Tyler, chega até o início dos anos 30. Caracteriza-se pela prática quase inexistente de avaliação.

O segundo período, considerado o “nascimento da avaliação”, ocorre entre 1930 e 1945. Caracteriza-se pelo tipo de avaliação centrada em objetivos, centrada em determinar a equivalência entre os resultados e os objetivos previamente estabelecidos na programação do ensino, realizada por Ralph Tyler.

O terceiro período (1946-1957), considerado “a inocência da avaliação”, corresponde à fase menos expressiva; além de não produzir contribuições teóricas, representa pouco interesse pela sua prática.

O quarto período (1958-1972), que esses autores chamam de “realismo”, caracteriza-se pela utilização de exames standardizados como forma de controlar a eficácia dos investimentos destinados pelas administrações públicas aos programas sociais. Nessa fase, as investigações no campo da avaliação educacional se aproximam ao conceito de “accountability” ou “prestação de contas”, igualmente tomado do âmbito industrial.

Finalmente, o quinto período (anos 70 em diante) denomina-se de “profissionalismo”. A avaliação se consolida, como o termo indica, como profissão e acaba por se constituir numa atividade de especialistas. Caracteriza-se pelo surgimento de novas

reflexões e perspectivas teóricas como, por exemplo, o modo de investigação qualitativa, sem que isto se traduza no desaparecimento das linhas de avaliação de períodos anteriores.

A partir do final do século XIX, até 1930, a avaliação, nos EUA, caracteriza-se como uma tecnologia de testes padronizados e objetivos com a finalidade de medir a inteligência e o desempenho dos estudantes individualmente – “avaliação da aprendizagem”. Essa nova característica da avaliação compôs outra área de estudos, a psicometria, que significa “conjunto das operações que, por meio de provas especiais e de técnicas científicas, buscam determinar e avaliar as capacidades psíquicas dos indivíduos: fixação de seu nível mental, detecção de suas tendências caracteriais, estimação de suas aptidões profissionais etc” (LANDSHEERE, 1992. Apud DIAS SOBRINHO, 2002: 20).

Depois de 1930, dado que a educação se vincula aos processos de recuperação econômica e da expansão das indústrias, os testes passam a abranger os resultados de programas sociais e currículos – “avaliação de programas” e “avaliação de currículos” – e não apenas os indivíduos (Ibid.,p.20). A partir daí, a avaliação, começa a priorizar os resultados medidos pelos testes, e não restritamente as técnicas de elaboração desses testes. A mudança torna-se bastante significativa e colabora para formação de mais uma área de estudos denominada de edumetria⁴ (Ibid., p.20).

Somente em 1934 aparece o termo “avaliação educacional”, que caracteriza-se pela avaliação centrada em objetivos, ou seja, centrada em determinar a equivalência entre os resultados e os objetivos previamente estabelecidos na programação do ensino, realizada por Ralph Tyler.

Na década de 40, a própria pesquisa e a produção científica são avaliadas (“avaliação da pesquisa”), constituindo a área de estudos conhecida como bibliometria,

⁴ Edumetria designa “o estudo quantitativo das variáveis relativas a aprendizagem individual ou coletiva” (LANDSHEERE, 1992. Apud DIAS SOBRINHO, 2002: 20).

cujo método de quantificação e medida de impacto aceito pela comunidade internacional de pesquisadores é o *Science Citation Index* (DIAS SOBRINHO, 2002: 22).

Por fim, durante a década de 80, no contexto das políticas de globalização, a prática da avaliação generaliza-se em todo o mundo⁵ como uma das estratégias para a reformulação do funcionamento do sistema da educação superior – “avaliação da educação superior” (DIAZ BARRIGA, 2002: 09). Essa generalização, segundo, deve-se em parte ao debate social, ao debate acadêmico e ao político sobre o papel da avaliação na educação superior, como mecanismo de controle externo – “prestação de contas” – como instrumento para introduzir mudanças no desempenho das instituições ou, ainda, como instrumento para propiciar a melhoria acadêmica e gestão das instituições (DIAZ BARRIGA, 2002: 09-10).

No Brasil duas tendências sintetizaram a discussão no campo das políticas de avaliação da educação superior: uma que concebe a avaliação como instrumento de regulação e controle e outra voltada a fortalecer a autonomia das instituições, por meio de instrumentos e processos avaliativos que permitam a sua compreensão global⁶. (CATANI, OLIVEIRA, DOURADO, 2002: 100).

Os tipos existentes de avaliação, expostos acima, conforme o seu objeto, têm relação com os mais variados significados e sentidos teóricos da palavra.

⁵ A fim de indicarmos concretamente a generalização da prática da avaliação da educação superior em vários países do mundo, sugerimos a consulta de alguns textos publicados no caderno intitulado **Avaliação do ensino superior – encontro internacional**, produzido pelo Ministério da Educação (Brasil) em 1988. Sobre a experiência de avaliação do ensino superior no **Canadá**, consultar o texto de BELLAVANCE, Michael - Características do sistema canadense de ensino superior e o processo de avaliação; sobre a experiência de avaliação do ensino superior na **França**, consultar o texto de RICHEL, Gabriel - Avaliação universitária na França; sobre a experiência de avaliação do ensino superior na **Inglaterra**, consultar o texto de JAMESON, Richard - A educação superior na Grã – Bretanha; sobre a experiência de avaliação do ensino superior no **Japão**, consultar o texto de SATO, Kunio - Avaliação da educação de nível superior no Japão. Outro indicativo de que a avaliação transcende ao interesse apenas dos governos nacionais, são as recomendações ou medidas específicas e gerais para a reforma das universidades dos países em desenvolvimento, entre elas, as estratégias de avaliação, promovidas pelo Banco Mundial, descritas no documento cujo título é **La enseñanza superior – las lecciones derivadas de la experiencia** (1995).

⁶ As tendências em avaliação institucional da educação superior no Brasil são discutidas no Capítulo V deste trabalho.

Segundo Ristoff (2003), a definição de avaliação implica em uma questão mais complexa do que comumente pensamos. De fato, ‘avaliar’, do latim *a-valere*, quer dizer ‘dar valor a’. A palavra está bastante relacionada a outros termos com que é freqüentemente associada e geralmente confundida, termos como pesquisa, verificação, medida e controle (WORTHEN, 1982). Esses termos, afirmam GLASS e WORTHEN (1971), devem ser distingüidos entre si, dado que “o significado que damos às palavras costuma a influenciar o que fazemos” (Apud WORTHEN, 1982: 04).

Entendemos que controle corresponde à forma de obter informação sobre o alcance de um determinado resultado esperado. Medida corresponde ao processo de obtenção de dados a partir de medição numérica de algo. Verificação consiste no ato de relacionar certos dados coletados com os propósitos alcançados. Avaliação, por sua vez, significa apreciar, julgar, sempre de acordo com certos parâmetros, o valor de algo.

As múltiplas noções de avaliação são historicamente expressas por autores que discutem o assunto. Citamos algumas das principais contribuições⁷. Para Ralph Tayler (1949) “o processo avaliativo consiste, basicamente, na determinação de quanto os objetivos educacionais estão sendo atingidos por programas curriculares e instrucionais” (p.35). O mérito dessa definição está em querer descobrir os resultados do trabalho de um programa, currículo ou instituição. Porém, o limite consiste em não questionar esses objetivos e não considerar os processos envolvidos no trabalho.

Cronbach (1963) define “avaliação é a coleta de informações com vistas à tomada de decisões”. Essa definição tem a vantagem de focar a avaliação como instrumento de coleta de informações para ajudar o gestor em suas decisões frente ao seu trabalho. Sua limitação, no entanto, está em pressupor que a coleta de dados é algo objetivo, isento de

⁷ É notório que o nosso comentário a partir das definições dos autores que discutem a avaliação peca por excesso de simplificação. Sendo demasiado esquemático, a colocação dessas definições serve, apenas, para salientar certas diferenças de significado e sentido existentes entre elas e seus respectivos autores.

valores. A definição peca, desse modo, em não explicitar que a tomada de decisão pelo avaliador ou gestor começa mesmo na escolha dos instrumentos para colher as informações.

Stake (1973) afirma que avaliação é “sobretudo uma questão de dizer se algo é “bom” ou “mau”, ou dizer o quão “bom” ou quão “mau” é. Quando estamos avaliando, a fim de nos comunicarmos eficazmente com outras pessoas, temos que falar sobre o que é que estamos avaliando, o que pode exigir um grande número de palavras e umas poucas imagens. Podem ser necessárias muitas exposições para explicar a outras pessoas o que é que se está avaliando; pode ser necessário muitas exposições para explicar a outras pessoas o que é que se está avaliando; pode ser necessário um bom número de julgamentos diversos sobre os aspectos “bons” e “maus”, julgamentos provenientes de várias pessoas, a fim de demonstrar que estamos falando com razoável confiança, de que encontramos uma resposta acerca do valor do programa”. A definição proposta por Stake coloca a possibilidade de atingir uma visão mais global de um programa ou instituição na medida em que procura discernir os conflitos de valores envolvidos, bem como os critérios que se estabelecem para julgar o valor de algo. Ela exarceba, contudo, na demasiadamente confiança nas percepções subjetivas dos atores, desconhecendo os motivos dos conflitos.

Para Daniel Stufflebeam (1973) a “avaliação deveria ser não somente para comprovar o valor dos programas, mas também para melhorá-los”. Essa definição propõe a avaliação como o ato de valorar algo com o objetivo de aperfeiçoá-lo. Entretanto, não discute e questiona os parâmetros ou critérios que estão relacionados à prática de ajudar o público a julgar e aperfeiçoar o valor do objeto avaliado.

Stephen Kemmis (1986) comenta que a “avaliação é o processo de organização de informações e argumentos que permitam aos indivíduos ou grupos participarem do debate crítico sobre programas específicos”. Embora saliente a idéia de processo, a definição de

Kemmis implicitamente pressupõe que o debate e a crítica só ocorrem no final do processo, vale dizer, na posse das informações, e não desde a coleta delas.

Guba e Lincon (1989) afirmam: “não existe uma maneira “correta” de definir avaliação, uma maneira que, se encontrada, poria fim à argumentação sobre como ela deve proceder e sobre quais são os seus propósitos. Entendemos que as definições de avaliação são construtos mentais humanos, cuja correspondência com alguma “realidade” não é importante e não deve ser importante”. Com essas palavras os autores reforçam a complexidade de definir a avaliação, destacando-a como uma atividade convencional e/ou consensual inerente ao processo.

Michael Scriven (1973) escreve que a “avaliação é a determinação sistemática e objetiva do mérito ou valor de alguma coisa. No campo educacional, a entidade avaliada costuma ser um produto ou um processo educativo, ou ainda o próprio pessoal ligado à educação”. Esta definição mostra a importância das informações sobre o valor de alguma coisa (programa, instituição etc.). Mas esse valor, afirma, não incide não somente sobre o resultado ou informação encontrada, mas sobre aquilo que se quer construir, determinar sobre o dado/ informação encontrada, “com a participação decisiva de uma carga valorativa já a priori incorporada às estruturas conceituais do avaliador” (RISTOFF, 2003)

No Brasil, destacamos a definição dada por José Dias Sobrinho (1995)⁸, um dos autores que, especificamente, trata a questão da avaliação da educação superior. Para Dias Sobrinho (1995) a avaliação institucional implica em um “empreendimento sistemático que busca a compreensão global da universidade, pelo reconhecimento e pela integração de suas diversas dimensões”.

⁸ No campo da avaliação da educação superior José Dias Sobrinho é um dos pensadores de maior expressão no Brasil, tanto pelas inúmeras publicações na área como pela sua participação na elaboração de propostas (PAIUB, 1993; SINAES, 2003) e experiência em processos avaliativos, entre os quais pode-se citar a avaliação institucional da UNICAMP (1995). Sua contribuição é tamanha que podemos dedicar estudos a acompanhar a trajetória de seu pensamento, objetivo que extrapola os limites e a pretensão deste texto.

A idéia de “empreendimento sistemático” remete à definição de avaliação como ação laboriosa e organizada, planejada, fruto de decisão ou escolha política e não técnica. Indica também a idéia de que a avaliação é algo a ser construído coletivamente pelos sujeitos do processo e não imposto, mesmo que por decreto, como algo pronto e acabado. A definição sugere, ainda, que, dado a natureza complexa das atividades promovidas pelas universidades – pesquisa, ensino e extensão – a avaliação deve compreender (e não meramente controlar) os aspectos globais ou múltiplos das instituições.

Por último, Dias Sobrinho afirma que a avaliação consiste numa prática que integra, que articula (e não que sobrepõe) os diferentes elementos que traduzem o significado e sentido social da universidade, ou seja, as suas atividades-fim articuladas com toda a dimensão administrativa, de infra-estrutura, até as formas concretas de produção e disseminação do saber e com a dimensão política.

Como vimos nesta seção, no campo da avaliação, estão em “jogo” variadas noções. Estas nos dão indícios de que se trata de um espaço muito dinâmico. Dificilmente é possível captá-lo sem mediações. Precisamos acrescentar, ainda, que essas diferentes formas primam por um determinado enfoque.

Para House (1994), enfoque consiste no conjunto de idéias alicerçadas na epistemologia, na ética e na política, consensualmente compartilhadas por um determinado grupo como forma de obter poder e definir o seu espaço no campo. De acordo com este autor, os principais são: Análise de Sistemas, Objetivos Comportamentais, Decisão, Ausência de Objetivos Definidos, Crítica de Arte, Revisão Profissional e Estudo de Casos. Podemos compreender estes enfoques de acordo com algumas categorias, como por exemplo, o modelo, principais destinatários, metodologia e o produto (HOUSE, 1994: 24). Vejamos o Quadro 1:

QUADRO 1. ENFOQUES DE AVALIAÇÃO

Modelo	Destinatários	Objetivos	Metodologia	Produto
Análise de sistemas	Economistas, Administradores	Medição de resultados	Métodos experimentais e técnicas estatísticas	Eficiência na produção de serviços sociais
Objetivos comportamentais	Administradores, psicólogos	Comprovar o grau de cumprimento das metas previamente formuladas	Testes de resultados	Produtividade, responsabilidade
Decisão	Executivos, administradores	Produzir informações para a tomada de decisão	Questionários, entrevistas	Eficácia, controle de qualidade
Ausência de Objetivos Definidos	Clientes, usuários ou consumidores	Destinar a avaliação aos beneficiários de um programa	Indefinida	Escolha do cliente, utilidade social
Crítica de Arte	Clientes	Traduzir as qualidades de uma situação ou objeto	Revisão crítica	Normas e concepções
Revisão Profissional	Profissionais	Credenciar ou não um programa	Avaliação externa e auto-avaliação	Aceitação profissional
Estudo de Casos	Clientes, profissionais	Possibilitar negociações	Estudo de caso, entrevistas e observações	Compreensão da diversidade

FONTE: House (1994: 24)

Para House, todos os principais enfoques de avaliação derivam do liberalismo, pois eles têm o propósito de racionalizar e justificar a sociedade de mercado, cujos pilares são a liberdade de escolha, o individualismo, o empirismo e a competição (1994: 46).

Até aqui apresentamos uma visão geral do campo formado pela avaliação. Argumentamos que ele se constitui enquanto fenômeno social e histórico e, por isso mesmo, considerando as suas múltiplas referências, bastante complexo. Contudo, esse campo se configura num contexto mais amplo quando visto na ótica das políticas públicas, em particular, das políticas sociais e educacionais. A relação dessas com o campo da avaliação da educação superior, explicamos no item a seguir.

2. A Avaliação da Educação Superior no Contexto das Políticas Públicas

2.1 Políticas Educacionais e Avaliação no Estado de Bem-estar

A avaliação da educação superior se constituiu e constitui num dos temas centrais na construção e implementação da agenda de reformas realizadas a partir da década de 80 pelos governos de vários países do mundo. Quais são as razões desse interesse? A própria formulação desta questão nos induz a afirmar que a centralidade dada à avaliação não ocorre por acaso.

Para esboçarmos uma tentativa de explicação sobre o interesse dos governos pela avaliação e os fatores decisivos para a sua introdução no âmbito das instituições universitárias é necessário, a nosso ver, situar o tema na ótica das mudanças das políticas sociais e educacionais.

Políticas sociais⁹, entre elas, as educacionais, constitui-se material e ideologicamente como núcleo central das políticas públicas somente com o advento do Estado de Bem-estar (Welfare State).

Trata-se de um fenômeno do século XX, em que a provisão de serviços sociais, abrigo as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva, torna-se um direito assegurado pelo Estado, elemento chave na intervenção e reestruturação da economia política dos países industrialmente avançados (ARRETECHE, 1995: 03). Após a Segunda Guerra Mundial o fenômeno do Welfare State (WS) encontra expansão e institucionalização, assegurando um conjunto de programas de proteção social, como o direito à aposentadoria, habitação, saúde, educação.

Neste contexto, a educação se consolida enquanto fenômeno nacional de natureza pública e democrática, integrando a pauta dos direitos sociais e, por isso, contribuindo fortemente para o desenvolvimento econômico e o consumo de massas.

Existem algumas interpretações sobre o significado do desenvolvimento do WS nos países industrializados. Por exemplo, há argumentos que relacionam os condicionantes de emergência e desenvolvimento do WS com fatores predominantemente de ordem econômica e/ou fatores de ordem preponderantemente política (ARRETECHE, 1995: 03-19).

Não tratamos da discussão acima. Nossa preocupação é, a despeito das diferentes visões sobre o significado do surgimento e desenvolvimento do WS e a sua relação com as políticas educacionais nos países industrialmente avançados, salientar a idéia de educação como direito social ao lado de outras garantias sociais. Nos termos de Afonso,

"O Estado - providência passou a ser a fórmula encontrada em muitos países para a gestão das contradições que vão tornar - se cada vez mais agudas, como

⁹ Ver definição na Introdução deste trabalho, página 02.

resultado, por um lado, da necessidade de o Estado Ter uma decisiva intervenção econômica, e por outra, de ter que criar condições para atender às novas e crescentes expectativas e necessidades sociais, muitas delas decorrentes do reconhecimento de direitos de cidadania como proteção social, o acesso aos cuidados de saúde e à educação". (2000: 99-100)

Esse ponto é unânime na literatura sobre o tema. Por meio de políticas e legislação, o Estado de Bem-estar tem a função de regulador social, isto é, de ajuste tanto da economia como da política (SILVA JÚNIOR, SGUISSARDI, 2001: 104).

As políticas de avaliação, nesse quadro, incidem-se basicamente sobre a avaliação de programas, em particular sobre os processos de implementação com vistas à distribuição de recursos para determinado programa social. Isso torna-se fundamental porque a educação no Estado de Bem-estar corresponde à demanda social. E, o Estado, principal agente promotor do financiamento das condições para garantir essa nova demanda, passa a ligar às necessidades da indústria e da produção.

Basta lembrarmos, conforme Vérssilier (1983), na Primeira Guerra Mundial, o gasto público nos países desenvolvidos com programas sociais não absorve de 10 - 15% do produto interno bruto (PIB). Posteriormente, devido ao aumento do gasto em seguridade social e à criação de empresas públicas, chegou a 25% e, após a Segunda Guerra Mundial, o gasto público supera 40 % do PIB, situando-se em muitos países, acima de 50% (Apud COHEN, FRANCO, 2000: 39).

Os dados acima evidenciam a importância dada à avaliação naquele período para fornecer parâmetros de julgamento para as políticas públicas implementadas pelo Estado de Bem-estar social (DIAS SOBRINHO, 2001: 07). Não por acaso que, justamente nessa fase, a avaliação se profissionaliza, vindo a constituir numa atividade de especialistas. Caracteriza-se também pelo surgimento de novas reflexões e perspectivas teóricas como,

por exemplo, o modo de investigação qualitativo, sem que isso significa o desaparecimento das linhas de avaliação de períodos anteriores, predominantemente quantitativas.

2.2. Crise do Estado de Bem-estar

A crise do Estado de Bem-estar marca o fim de uma etapa no mundo capitalista dos países industrializados que constituiu o bem-estar a partir do Estado (PAIVA, 1991: 188). Contudo, precisamos relacionar alguns condicionantes imbricados nessa crise, a fim de visualizarmos as suas conseqüências, em particular, no campo educacional.

De modo esquemático, apresentaremos alguns. Entre os condicionantes, está a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, período em que o mundo capitalista avança numa longa e profunda recessão combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação (ANDERSON, 1995: 10).

Ligado ao primeiro, outro condicionante tem relação com a modificação na divisão do trabalho e com a substituição do pleno emprego para o desemprego estrutural, a partir da automação e robotização da produção e dos serviços. Ambas provocadas pelas três revoluções técnico-científicas na microeletrônica, microbiologia e energia nuclear (SCHAFF, 1995: 25-27).

De acordo com Adam Schaff, no livro ‘A sociedade informática’, as aplicações diretas da Segunda Revolução Industrial ou Revolução Informática na esfera do funcionamento do Estado são de dois tipos.

Por um lado, os avanços da informática contribuem para a centralização e evidenciam a necessidade e as funções do aparato estatal coordenar e desenvolver todas as operações ligadas à planificação econômica (produção e a distribuição de bens) e à coleta de informações nos mais diferentes níveis, por exemplo, sobre cidadãos, serviços meteorológicos, estudos ecológicos, etc. (1995: 67-68).

Por outro, os avanços da informática favorecem também para a descentralização, ou seja, independência relativa das administrações locais em relação às autoridades centrais no que diz respeito à solução dos problemas econômicos, educacionais, saúde, previdência social, transporte, segurança etc. (SCHAFF, 1995: 68).

Finalmente, o terceiro condicionante importante para compreender a redefinição do papel do Estado na sociedade diz respeito ao modo como as elites políticas e econômicas, que integram a nova direita, interpretam e elaboram estratégias para minimizar os efeitos da crise capitalista de 1973. O conjunto dessas ações, consubstanciadas no Consenso de Washington e implementadas nos países da América Latina a partir da década de 80 (GENTILI, 1998: 14), ganham formato nas políticas neoliberais¹⁰.

Essas elites assumem as políticas neoliberais promovidas pelos seus "principais guardiães", especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), herdeira do Acordo Geral de tarifas e

¹⁰ Segundo Chauí, a economia política neoliberal nasceu de um grupo de economistas, cientistas políticos e filósofos (entre eles Popper e Lippman) que, em 1947, reuniu – se em Mont Saint Pélérin, na Suíça, com o austríaco Hayek e o norte americano Friedman. Esse grupo contrapunha – se ao surgimento do Estado de Bem – Estar de corte keynesiano. Nas décadas de 50 e 60, mesmo na contramão das correntes teóricas, o grupo elaborou um projeto econômico e político no qual atacava o chamado Estado Providência, afirmando que esse tipo de Estado destruía a liberdade dos cidadãos e a competição, sem as quais não há prosperidade. Com o início da crise capitalista dos anos 70, tais idéias deixaram de ser letras mortas. Diante de baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de inflação, o grupo de Hayek, Friedman e Popper passou a ser ouvido com respeito por que oferecia a suposta explicação para a crise. Segundo eles, a crise fôra causada pelo poder excessivo dos sindicatos e movimentos operários que haviam pressionado por aumentos salariais e exigido o aumento dos encargos sociais do Estado; destruindo, deste modo, os níveis de lucro exigidos pelas empresas e desencadeado incontroláveis processos inflacionários (1999: 03).

Comércio (GATT) (IANNI, 2000: 218), como única resposta para superar o déficit público e estabilizar a economia.

O impacto da ideologia neoliberal na formação econômica, social e política da sociedade é visível em várias ações, já amplamente discutidas por diversos autores: reforma do Estado, privatização das empresas produtivas e lucrativas governamentais; abertura de mercados, redução de encargos sociais relativos aos assalariados por parte do poder público e das empresas privadas, penetração da micro-eletrônica nos setores secundários e terciários; informatização dos processos decisórios e produtivos, busca de qualidade total nos produtos e programas sociais, trabalhos flexíveis ou despadronização dos contratos no que tange ao tempo, lugar e salário; despadronização e flexibilização da produção; consumo personalizado e sofisticado entre outras (Op.cit.,pp.219-220).

Esses efeitos das políticas neoliberais devem ser compreendidos num contexto mais amplo, em que se configura uma nova realidade complexa e contraditória definida por Ianni (2000) de 'A era do globalismo':

"(...)a nova divisão transnacional do trabalho e da produção, a crescente articulação dos mercados nacionais em mercados regionais e em um mercado mundial, os novos desenvolvimentos dos meios de comunicação, a formação de redes de informática, a expansão das corporações transnacionais e a emergência de organizações multilaterais, entre outros desenvolvimentos da globalização do capitalismo, tudo isso institui e expande as bases sociais e as polarizações de interesses que se expressam no neoliberalismo." (p.217)

Uma vez que apresentamos brevemente alguns dos elementos que condicionam a crise do Estado de Bem-estar, é fundamental indagarmos sobre o significado dessa crise.

Segundo Silva Júnior, Sguissardi, essa crise representa o desmonte do Estado intervencionista na economia e nos setores sociais (2001: 104). Compreendemos que, seguindo a mesma linha de raciocínio, a crise do Estado-providência representa um

reordenamento da relação entre Estado e sociedade. Isso equivale dizer que as políticas públicas e sociais, antes entendidas e assumidas como direito assegurado pelo Estado, passam a ser opção de consumo individual promovido pelo mercado, por meio de competição da prestação dos melhores serviços ligados à saúde, previdência, habitação e educação.

O mercado, e não mais o Estado-Nação, demarca as fronteiras físicas, políticas, econômicas sociais e culturais entre os países (IANNI, 2000). Os centros decisórios não são circunscritos nos limites territoriais, mas sim por organizações comerciais e industriais em âmbito mundial. Na realidade, no que tange ao funcionamento do Estado, essa grande modificação representa a transição da postura do "Estado Interventor", condutor da coisa pública para a postura definida por Neave e Van Vught (1994) de "Estado Avaliador".

Segundo Almerindo Janela Afonso, o Estado Avaliador traduz a visão de governos conservadores neoliberais que, a partir da década de 80, adotam o modelo de gestão privada para o setor público (2000: 49). A paulatina transferência de modelo de gestão privada para o domínio público baseia-se em critérios de eficiência, competição, lógica de mercado, privatização e enfoque nos produtos ou resultados dos programas sociais (NEAVE, VAN VUGHT, 1994: 49).

O surgimento do Estado Avaliador coloca na agenda dos governos o problema da gestão e das questões sociais. Em particular, no campo educacional, altera a relação entre Estado e Educação Superior, cujo resultado mais imediato é a diminuição das despesas públicas para o setor, o que exige a adoção de uma cultura gestionária (calcada nos moldes empresariais) e, ao mesmo tempo, criação de mecanismos de controle e responsabilização social (AFONSO, 2000: 49-50).

2.3 As Políticas Sociais e Educacionais no contexto do Estado Avaliador

Como já indicamos anteriormente, a passagem do Estado Interventor para o Estado Avaliador, no contexto da crise capitalista de 70 (crise do trabalho assalariado, privatismo das empresas públicas, redefinição do papel do Estado, mudança do modelo de produção fordista para o modelo de acumulação flexível, violência social), dá às políticas sociais uma nova dimensão: antes vista como direito social passa a ser concebida como serviço individual.

Os problemas ligados à pobreza, trabalho e educação como questão e como figuração pública de problemas internacionais e nacionais, de um lugar politicamente construído (lugar da ação e intervenção por parte do Estado) são transferidos para o lugar da não política, em que são figurados como dado bruto da natureza a ser administrada tecnicamente ou gerido pelas práticas da filantropia (TELLES, 1994:108-111).

Contudo, esse deslocamento surge como efeito, segundo Telles, do processo de reorganização da relação entre Estado e Sociedade, portanto, dos espaços públicos, cuja base de atuação ocorre sem mediações: de um lado se estabelece uma articulação direta com organismos do executivo federal, e de outro, a seleção “pelo alto” das parcerias a serem feitas na sociedade para a execução de programas sociais (1994: 112).

Na prática, isso significa um reordenamento comunitário de programas sociais subsidiados pelo Estado e mediados pelos critérios de eficiência e competição do mercado (TELLES, 1994: 108-111). Critérios traduzidos, aliás, no discurso aparentemente edificante da solidariedade que, no formato moderno (neoliberal) da parceria entre estado e sociedade

civil, transfere as responsabilidades públicas na prestação de serviços sociais para a comunidade. Responsabilidade entendida como noção moral e não política, isto é, como dever de solidariedade em relação às pessoas. O bem público passa a ser identificado com interesses coletivos de grupos sociais e os espaços públicos são traduzidos nos termos de participação comunitária (Op.cit.,p.113).

Enfim, na nova relação ou direcionamento da questão social, se verifica o deslocamento da gestão do social, vinculada a direitos sociais, para a gestão do social vinculada à solidariedade na benemerência, cuja responsabilidade deixa de ser da relação Estado-Sociedade passando para a relação comunidade-empresa, organizações não-governamentais e organizações filantrópicas (Id.,p.113).

Essa nova relação, no campo das políticas educacionais, em específico em relação às políticas direcionadas à educação superior, implica em algumas mudanças consideradas como "crença" essencial das políticas da educação superior nas décadas de 70, 80 e nos dias atuais, que podemos sintetizar, de acordo com Neave e Van Vught (1994: 377-384):

- 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.

Nesse contexto, vemos que, de acordo com os autores que utilizamos para este texto, aos governos cabe estabelecer as diretrizes gerais das políticas educacionais. Às instituições educativas, elaborar as suas estratégias, implementando-se o conceito de auto-regulação, o que as permitem funcionar com relativa autonomia (SANTOS FILHO, 1999: 13). A execução dessa política compreende certos instrumentos. Menos planejamento central, regulação menos detalhada, mais incentivos e avaliações regulares e estruturais das instituições e do desempenho dos cursos ou programas (Op.Cit.,p.14).

As tarefas do Estado avaliador, nessa nova configuração, resume-se à racionalização e completa (re)distribuição de funções entre o centro e a periferia, de tal modo que o centro mantém o controle estratégico global por meio de precisas estratégias políticas (NEAVE, 1988. Apud SANTOS FILHO, 1999: 16). O Estado estabelece os objetivos de sistema e define os critérios de qualidade do resultado e as instituições decidem como responder às expectativas do governo, ampliando a sua autonomia sobre o como fazer, mas reduzindo, senão perdendo, seu espaço de liberdade sobre o que e para que fazer (Ibid.,p.16).

Trata-se do paradoxo do Estado mínimo e do Estado máximo. Mínimo na responsabilidade e promoção das políticas sociais e educacionais. E máximo nas políticas de controle, entre as quais destacam-se as políticas de avaliação. Como afirma Gentili, "centralização do controle pedagógico (em nível curricular, de avaliação do sistema e de formação de docentes) e descentralização dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema."(1998: 25)

Nesse aspecto, as políticas de avaliação da educação superior decorrem:

- Da necessidade de implementar mecanismos de controle de resultados, o que torna necessário criar indicadores objetivos que possam medir as performances dos sistemas educativos;

- Da necessidade de dispor sistema avaliativo concreto, prático e fiável dos resultados da ação administrativa, o que só ocorre com a aplicação de provas padronizadas;
- Da necessidade de desregulação financeira e social, introduzindo a lógica de gestão empresarial no âmbito da educação superior;
- Da necessidade de regulação, estabelecendo critérios mínimos de qualidade e eficiência segundo as exigências de mercado (AFONSO, 2000: 49).

Podemos sintetizar a postura do Estado avaliador, em relação à formulação de políticas de avaliação, em três grandes conceitos. A nosso ver, eles determinam as tendências das políticas educacionais na atualidade: qualidade, autonomia e avaliação. O conceito de qualidade não é num sentido social. Mas refere-se a um conjunto de habilidades e competências definidas pelo mercado de trabalho. Trata-se de uma qualidade do tipo empresarial, portanto, mercadológica (DIAS SOBRINHO, 1999).

O incentivo à autonomia não diz respeito ao sentido pedagógico, mas ao financeiro. Por isso a crescente terceirização da gestão das instituições educativas, privatização da educação e valorização das "parceria" entre empresa e universidade ou ainda empresa e comunidade.

Finalmente, a avaliação diz respeito não aos processos do trabalho educativo, mas sim aos aspectos performáticos das instituições e de seus resultados. Nessa linha, ela se limita a uma atividade predominantemente técnica ou às questões de operacionalidade, vale dizer, à mensuração dos resultados produzidos pelas instituições no que diz respeito às suas tradicionais funções de pesquisar, ensinar e prestar serviços à comunidade (GOERGEN, 1995: 64). Por isso, a ênfase nos indicadores quantitativos.

Enfim, a função avaliação dos programas, dos docentes e instituições educativas, num quadro de descentralização dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema, remete à questão da eficiência ou ineficiência das instituições em se adaptarem às novas exigências sociais. Entendendo que elas devam funcionar mais como fator de incremento do mercado de trabalho que instituições formadoras e promotoras da cidadania.

Na realidade brasileira, principalmente a partir da década de 90, é possível visualizar, concretamente, alguns programas governamentais decorrentes dessa nova racionalidade, fundada no tripé qualidade-autonomia-avaliação. Vejamos, por exemplo, os programas como Universidade Solidária, e o sistema de avaliação implementado como o Exame Nacional de Curso (ENC), entre outros exemplos.

Notamos que o programa Universidade Solidária parte de um pressuposto. O pressuposto de que o esforço voluntário ou individual das pessoas, famílias e comunidade é mais eficiente, portanto, de melhor qualidade, que as iniciativas do Estado. Esse esforço, contudo, não depende de uma organização social; mas da responsabilidade moral e afetiva, vale dizer, da consciência individual das pessoas envolvidas.

As iniciativas de avaliação no nível da educação superior (ENC), revelam, além daqueles, outros pressupostos. Trata-se do "princípio da competição que deve regular o sistema educacional enquanto mercado educacional" (GENTILI, 1998: 23).

Outro trata do princípio, mencionado anteriormente neste texto, de centralização/descentralização. Uma vez que a educação superior é uma opção no mercado e não um direito social, a estratégia de avaliação serve para regular a oferta e medir a qualidade dos cursos oferecidos. Por outro lado, e ao mesmo tempo, torna-se necessário transferir as instituições educativas da esfera pública para a esfera privada.

CAPÍTULO II

O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

Introdução

O campo da avaliação da educação superior está relacionado, como vimos na seção 2 do capítulo primeiro, com as políticas sociais e educacionais.

Ao estabelecer a relação entre avaliação e políticas sociais queremos demonstrar que a análise de seu processo deve considerar instrumentos adequados para tal ou ferramentas de análise que examinam as políticas de avaliação como política pública. Por isso, propomos aproximar dois campos até então tratados de modo quase separados: Análise de Políticas e Avaliação da Educação Superior. De um lado, estudos que tratam do primeiro sem, no entanto, abordar diretamente a questão da avaliação das instituições universitárias. De outro lado, estudos que examinam a avaliação sem estudá-la sistematicamente com o enfoque proporcionado pela Análise de Políticas.

Hogwood, Gunn (1981) indicam sete variações de análise de política: estudos do conteúdo da política (explicação da gênese e do desenvolvimento de uma política particular); estudos do processo de elaboração de política (estudo interessado em desvendar as várias influências na elaboração de políticas específicas de uma determinada área); estudos de resultados de políticas (explicam porque os níveis de gasto ou provisão de serviços variam entre diferentes áreas); estudos de avaliação ou estudo do impacto que as políticas têm sobre a população; informação para a elaboração de políticas (organização de dados a fim de auxiliar os tomadores de decisão); defesa de processos (aperfeiçoamento dos sistemas de elaboração de políticas) e defesa de políticas (atividade de pressão para fazer predominar idéias no processo de políticas) (Apud HAM, HILL, 1993: 10-11). Neste trabalho, focalizamos pelo estudo do processo de elaboração, que envolvem as fases da construção da agenda e formulação da política.

Com esse propósito esboçamos, inicialmente, o referencial adotado como instrumento de análise do processo de formação das políticas educacionais, entre elas, as políticas de avaliação institucional. A adoção desse referencial deve-se, sobretudo, à possibilidade de entendermos a, no jogo entre os atores envolvidos durante o processo de elaboração da política, as propostas do Ministério da Educação (MEC) em detrimento das propostas dos atores ligados às universidades. O foco na construção e formulação, momentos iniciais do processo, deve-se ao fato de que essas etapas priorizam a análise a partir dos sujeitos ou atores da política, sejam eles atores governamentais ou não.

Comumente, observamos, estudos que dão ênfase aos instrumentos avaliativos. Ou ainda, estudos que priorizam a análise sobre os resultados (impacto) da avaliação, quando não as suas principais concepções e tendências. Vemos que, nesse aspecto, há uma boa literatura consolidada ou em desenvolvimento. Por isso, a nossa opção pelo estudo do início

do processo. Posteriormente, relacionamos a esse marco referencial amplo algumas particularidades do campo da avaliação institucional.

1. Momentos ou Fases das Políticas Públicas e seus Modelos Explicativos

Nesta seção apresentamos alguns dos modelos¹ explicativos para as diferentes fases ou momentos das políticas públicas e sociais, isto é, para o processo de decisão imbricado na formação e na elaboração de políticas, com foco especial nas fases de construção da agenda e formulação. Esses modelos pretendem identificar algumas das razões pelas quais influenciam o trajeto de uma política. Por um lado, esta é uma tentativa para compreendermos a difícil conexão entre as intenções e discursos – elaborados durante as fases de construção e formulação de políticas – e ações, presentes na fase de implementação. De outro lado, esses modelos proporcionam a reflexão sobre a relação complexa entre o meio social (atores não-governamentais e governamentais) e a ação governamental (atores governamentais) no processo de construir políticas (VIANA, 1996: 06).

No Brasil, de acordo com o período analisado, podemos identificar diversos atores que representam o debate sobre a avaliação da educação superior: atores governamentais, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e Ministério da Educação (MEC); atores não governamentais: Associação Brasileira das Mantenedoras

¹ Modelos são representações estilizadas em relação as quais se desvia o fenômeno concreto que se está analisando. A análise de uma política, como são as políticas de avaliação, supõe, antes de tudo, situá-la em relação às representações fornecidas pelo instrumental de análise de política (DAGNINO, GOMES, 2002: 46).

(ABM); Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP); Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN), dentre outros. Considerando a avaliação das atividades de pesquisa, inclui-se ainda, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) e as Fundações de Amparo à Pesquisa dos Estados (FAPs).

O processo de formação de políticas públicas e sociais, entre as quais situamos as políticas de avaliação, costuma ser compreendido em quatro fases ou etapas da política: Construção da Agenda, Formulação de Políticas, Implementação de Políticas e Avaliação de Políticas (VIANA, 1996: 05).

De acordo com essa divisão, uma determinada política, primeiramente, entra para a lista ou agenda de problemas que despertam a atenção e o interesse do governo e dos cidadãos – fase da Construção da Agenda (Op.Cit.,p.07).

Com o objetivo de entender o comportamento dos atores dominantes no desenvolvimento do processo, que envolve as etapas de construção da agenda e formulação da política, somos compelidos a fornecer alguns detalhes sobre elas. Para isso, sintetizamos, com base em Viana (1996), os principais conteúdos relacionados à etapa da construção da agenda. Com base em Dagnino, Gomes (2002) esquematizamos os conteúdos gerais pertinentes à formulação da política².

Como vimos há pouco, agenda caracteriza-se pelo espaço onde se constitui a lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção e despertam o interesse dos cidadãos e do

² A escolha desses dois textos deve-se, sobretudo, ao fato de reunirem a principal literatura sobre o assunto, além do caráter essencialmente elucidativo e didático deles.

governo; fase pela qual um determinado assunto passa por um processo de escolha até a sua inclusão na pauta de problemas a ser discutido e examinado pela sociedade e pelo governo.

Kingdon (1984) sugere, conforme o grau de preocupação que um determinado assunto reflete, três tipos de agenda: não-governamental, governamental e de decisão. A primeira contém a lista de assuntos que há anos são preocupação do país, sem, porém, despertar a atenção do governo; a segunda contém a lista de assuntos que merecem a atenção do governo; por fim, a última, contém a lista dos problemas a serem especificados e decididos (Apud VIANA, 1996: 07-08).

Os fatores que influenciam a construção da agenda governamental referem-se aos participantes ativos (atores governamentais e atores não-governamentais) e os processos pelos quais alguns assuntos e itens se tornam relevantes. Os atores governamentais são classificados em (Ibid.,p.08):

- Alto *staff* da administração (presidente, *staff* do executivo e políticos nomeados para cargos públicos);
- Funcionalismo de carreira;
- Parlamentares e funcionários do Congresso.

O alto staff da administração tem papel fundamental para a construção da agenda, mas menos importante para a formulação e implementação da política. Seus recursos de poder³ para a ação são as suas prerrogativas legais.

Os funcionários de carreira são vitais para a formulação da política e implementação dela, não influenciando a construção da agenda. Seus recursos são a longa aprendizagem e

³ Tratamos especificamente sobre esse conceito na seção 2 deste capítulo.

experiência acumulada e os padrões de relacionamento que estabelecem com o Congresso e com os grupos de pressão.

Os parlamentares e funcionários do Congresso, último grupo dos atores governamentais, são decisivos na agenda, dado que seus recursos de poder são a autoridade legal, o acesso natural à publicidade e a longa experiência na atividade política (Ibid.,p.08).

Ainda conforme Viana (1996), a partir da classificação dada por KINGDON (1984), os atores não-governamentais abrangem:

- Grupos de pressão ou interesse;
- Acadêmicos, pesquisadores e consultores;
- Mídia;
- Participantes das campanhas eleitorais;
- Partidos políticos;
- Opinião pública.

Os grupos de pressão atuam mais no sentido de bloquear do que promover assuntos, enquanto os acadêmicos tratam da formulação da política e não tanto da construção dela, atuando a médio e longo prazo; a mídia exerce influências pontuais, revelando, de forma imediata e superficial, o impacto de determinada política; os partidos políticos e a opinião pública influenciam na construção da agenda (KINGDON, 1984. Apud VIANA, 1996).

Os dois tipos de atores (governamentais e não-governamentais) são, ainda, subdivididos em atores visíveis e atores não visíveis. Os atores visíveis, presidente, os parlamentares, a mídia, os partidos e os integrantes das campanhas eleitorais, influenciam a construção da agenda. Os atores não-visíveis, acadêmicos, pesquisadores, consultores e

funcionários do Executivo e do Congresso influenciam a especificação da política, ou seja, a sua formulação (pp.08-09).

Um outro fator que influencia a construção da agenda são os processos pelos quais alguns assuntos ou temas sobressaem, isto é, chegam a ser alvo de atenções e atingem o *status* de agenda. Entre esses processos, estão (pp.09-12):

- O modo de reconhecimento de problemas, que pode emergir a partir de indicadores socioeconômicos ou a partir de eventos ou crises que afetam a relação entre governo e sociedade/ instituições. Tanto os indicadores econômicos e sociais quanto as crises podem suscitar a emergência de um problema, mas não são suficientes para forçar a entrada de um assunto ou tema na agenda, porque depende de um processo de seleção estabelecido pelos grupos de especialistas, cujos critérios dependem da viabilidade técnica, da aceitação pelos grupos de especialistas e pelo público e da força de consenso que mobilizam.
- O grau de fragmentação da política que, por sua vez, influencia a estabilidade da agenda.
- O grau de pressão das forças organizadas (grupos de pressão, comportamento das elites políticas, mudanças administrativas que ocorrem a partir das eleições para o Executivo e o Legislativo).

Definida a agenda, a política é Formulada, ou seja, especificada e gerada no âmbito de um processo decisório pelos tomadores de decisão, que pode ser, segundo Dagnino, Gomes (2002), democrático (e participativo), autoritário (e de gabinete), com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder (p.46). Podem ser adotados,

segundo os autores, dois modelos no processo de formulação da política (especificação e escolha): modelo incremental e modelo racional. O primeiro caracteriza-se pela

“negociação e barganha, sem utilização de qualquer procedimento pré-definido ou metodologia específica para guiá-lo. Ele se baseia no simples diálogo entre partidários de interesses e cursos de ação distintos, todos eles dispondo, ideal ou teoricamente, de informação plena e poder indiferenciado. O resultado do processo é um ajuste entre eles, uma solução de compromisso entre os seus interesses, uma “média” entre as posições de cada um” (p.46).

O segundo “envolve a utilização do planejamento, e das metodologias normalmente a ele associadas, como apoio ao processo decisório. Sua adoção à risca envolve uma minuciosa definição dos interesses, valores e objetivos de cada um dos atores partidários de interesse e cursos de ação distintos” (DAGNINO, GOMES, 2002: 46-47).

Depois de formulada, a política passa à fase de Implementação por meio de órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados pelos burocratas, que exercem seu poder conforme: o nível em que ocupam na hierarquia; conforme a capacidade de pressão do público-alvo da política, adaptando à realidade social (relação governo-sociedade); ou em função das regras de formação do poder econômico e político que estas influenciam no jogo entre os atores sociais (Op.Cit.,pp.47-48). Por fim, chega-se a Avaliação da Política, cuja etapa consiste em conhecer os resultados e impactos que as políticas têm na sociedade.

2. O Processo de Formação das Políticas de Avaliação pela Abordagem das Redes de Poder

Redes de Poder é um tipo de abordagem que surge na área de economia entre as décadas de 70 e 80. Ela trata especificamente das relações entre os atores governamentais e grupos de interesse no processo de tomada de decisões, a partir do poder de cada um desses elementos.

Nessa ótica, o campo da avaliação é visto como rede ou como teia de relações, onde se considera que os atores possuem recursos diferenciados. Por isso, de acordo com Vieira (2003), “existe uma assimetria de poder que garante resultados favoráveis para uns, mais do que para outros. Esses recursos diferenciados também permitem que as ações dos atores sejam diferenciadas, beneficiando em maior grau aqueles que detém os maiores recursos e o maior poder de interferência no próprio meio em que estão interagindo” (p.01).

A análise do processo de formação das políticas de avaliação da educação superior, pela visão das redes de poder, leva a um exame mais focado nos recursos de poder e como estes recursos interferem no jogo entre os atores e na sua dinâmica, ou seja, como os recursos interferem na tomada de decisões e no poder de dominação na escolha de determinada política em detrimento de outra. Os recursos de poder desses agentes e suas habilidades para a inovação podem influenciar e promover mudanças no próprio ambiente institucional, alterando as regras e a estrutura de oportunidades a partir das quais vão atuar (Op.Cit.,p.02).

As redes de poder ganham espaço num contexto em que o Estado se fragmenta, a sociedade se torna mais complexa e as mudanças externas (como a crise econômica e a tendência à globalização) tendem a modificar o papel do Estado e suas relações com outras

organizações. Esse novo contexto socioestatal, descrito por Kenis, Scheneider (1991), considera os seguintes itens:

- a) multiplicação de atores organizados na vida política e social, as coletividades organizadas não apenas aumentam em número, mas cada vez mais controlam a vida social e política;
- b) setorialização, tendência à diferenciação de políticas, programas e agências de acordo com a função;
- c) multiplicação dos atores que intervêm na política pública, as coletividades organizadas e os atores querem intervir e participar dentro de um determinado espaço de política;
- d) aumento dos alvos de intervenção pública, a extensão da construção de política aumenta o número de domínios e do grau de intervenção nesses domínios;
- e) descentralização e fragmentação do Estado, o Estado se torna um anfitrião discreto;
- f) erosão das fronteiras entre o público e o privado, os limites tornam-se obscuros entre as duas esferas, uma vez que muitas tarefas já não podem ser realizadas sem a ajuda das organizações privadas;
- g) crescente papel dos atores privados nas ações públicas;
- h) transnacionalização das políticas públicas, os assuntos domésticos são afetados por fatores internacionais e os governos crescentemente procuram objetivos de política por foros internacionais;
- i) papel cada vez mais importante da matriz de informação, pela interdependência e complexidade dos assuntos políticos e sociais (ROMANO, 1999. Apud VIEIRA, 2003: 09).

Estudar a política educacional a partir da abordagem das redes significa: 1) dispor no mesmo plano de análise os atores governamentais e não governamentais, sendo o Estado avaliado da mesma forma que os atores externos, como atores concretos (ministérios, agências, comissões etc.), que podem se diferenciar pelas funções (deliberativa, regulatória etc.) ou por seus objetivos, com estratégias que podem até mesmo entrar em conflito; 2) considerar as políticas públicas a partir da base e não do topo, o que significa destacar a importância da fase anterior ao processo de implementação (construção da agenda e

formulação da política) para a compreensão de uma política pública; 3) resgatar a complexidade da esfera pública ou esfera de ação pública (exemplo: política educacional), pois dentro de cada um dessas esferas pode operar mais de uma rede. A fragmentação do Estado ressalta as diferenças intra e intersetoriais e reconstitui as políticas públicas a partir dos atores e suas interações (VIEIRA, 2003: 10).

As redes seriam o resultado de uma cooperação com maior ou menor nível de estabilidade, de abertura, de institucionalização e de integração. Rhodes e Marsh (1992) citados por Vieira (2003) distinguem alguns tipos de redes políticas, de acordo com o número de membros, grau de interdependência entre os membros e distribuição de recursos entre eles. Alguns deles são: comunidades políticas, redes profissionais, redes intergovernamentais e redes temáticas ou difusas, apresentadas resumidamente no Quadro 2:

QUADRO 2. COMUNIDADE POLÍTICA E A REDE POLÍTICA: O MODELO DE RHODES

Tipo de rede	Características da rede
Comunidade política/ comunidade territorial	Estabilidade de relações, membros altamente restritos, interdependência vertical, articulação horizontal limitada.
Rede profissional	Estabilidade de relações, membros altamente restritos, interdependência vertical, articulação horizontal limitada, serve interesses das profissões.
Rede intergovernamental	Membros limitados, limitada interdependência vertical, extensiva articulação horizontal.
Redes difusas	Instabilidade, grande número de membros, limitada interdependência vertical.

FONTE: Rhodes e Marsh (1992) citado por Vieira (2003: 11)

As comunidades políticas caracterizam forte integração entre os membros, enquanto as redes difusas são caracterizadas por possuírem vínculos mais frouxos. Esses dois tipos, portanto, representam dois extremos para a classificação das redes de poder.

Nas comunidades políticas há um consenso quanto aos interesses, a interdependência é elevada, o número de participantes é limitado e os atores influenciam no processo de regulação. Esse tipo de rede, por ser mais fechada, estável e integrada, constitui uma forma mais forte de coação para a definição e a implementação de políticas. Nessa

comunidade, é comum o “resultado de soma não zero” o que indica uma soma positiva, em que todos ganham (VIEIRA, 2003: 11).

São características das comunidades políticas:

- Número limitado de participantes;
- Interação freqüente e intensa entre todos os membros da comunidade;
- Consistência de valores;
- Consenso;
- Relações de intercâmbio entre os membros, que possuem recursos;
- A interação de base é a negociação entre os membros que possuem os recursos;
- Equilíbrio de forças, onde os membros acreditam num jogo de soma positiva (não implica que todos se beneficiem no mesmo nível);
- Estrutura hierárquica (VIEIRA, 2003: 12).

Nas redes difusas as relações de poder são instáveis, há um amplo número de participantes, interesses conflitantes e poder desigual refletido por recursos desiguais. As regras não são consolidadas e mudam conforme a necessidade ou pressão. Nas redes difusas existe um resultado de soma zero (RHODES e MARSH, 1992. Apud VIEIRA, 2003).

Podemos apontar as seguintes características para essas redes:

- Participação de um grande número de atores;
- Interação que flutua, com um acesso de todos os membros;
- Ausência de um consenso e presença do conflito;
- Interação fundada mais na consulta do que na negociação;

- Relações desiguais de poder, nas quais numerosos atores podem ter poucos recursos, pouco acesso e algumas alternativas (VIEIRA, 2003: 12).

De acordo com Vieira (2003: 15), um aspecto a ser enfatizado no estudo das redes de poder é aquele que se relaciona com os recursos de poder, uma vez que as ações coletivas e individuais são muito inclinadas à busca desses recursos. Isto ocorre porque os recursos de poder permitem a dominação no momento da formulação da política, já que concedem a capacidade de coordenação de um ou mais agentes. Os recursos de poder podem ser constitucionais, jurídicos, organizacionais, financeiros, políticos ou de informação.

Numa determinada rede os recursos de poder são distribuídos de forma desigual entre os membros e as etapas, assim como a representação de interesses, que também é desigual, principalmente em economias com estruturas heterogêneas. As características dos atores e das conexões da rede vão determinar o grau de assimetria de poder. Os membros se diferenciam nos aspectos de: conhecimento ou informação; legitimidade; reputação, cooperação; e habilidade direta e indireta para mudanças e para a busca de incentivos estruturais (Op.Cit.,p.16).

As conexões podem ser formais ou informais. As formais são exemplificadas por contratos ou integração vertical e segundo classificação feita por Grandori, Soda (1995), podem ser chamadas de redes burocráticas, em que há o contrato formal para regular as especificações de fornecimento, a organização em rede e as condições de relacionamento dos integrantes, como ocorrem nas franquias, licenciamento, agenciamento etc. Quando há formalização de acordos relativos ao direito de propriedade dos acionistas entre empresas, como *joint ventures*, *capital ventures* e outros, as redes são denominadas de redes proprietárias (Apud VIEIRA, 2003: 16).

As conexões informais podem ser representadas por cooperações sociais ou acordos de serviços e caracterizam o tipo de redes denominadas de redes sociais, as quais não são regidas por nenhum tipo de contrato formal ou, quando a formalização ocorre, simplesmente faz referência a especificações de serviços negociados. Essas relações ocorrem, por exemplo, em gestões participativas (PAULILLO, 2002. Apud VIEIRA, 2003: 16).

Tanto as características dos membros quanto das conexões influenciam na distribuição dos recursos de poder e na forma de representação de interesses. O poder de um componente depende dos recursos de poder dos demais e do tipo de relação entre eles (Op.Cit.,p.17).

Quando os recursos não são bem empregados pelos atores, havendo pouca habilidade estratégica, há uma possibilidade maior da formação de redes pouco estruturadas ou hierarquizadas, que constituem as redes difusas. É o que ocorre mais freqüentemente quando a relação entre os integrantes não é formalizada, no caso das redes sociais, segundo a tipificação de Grandori, Soda (1995) citado por Vieira (2003: 18).

Em muitas situações, o acesso a alguns recursos críticos e conhecimentos especializados tendem a ter um peso maior do que a redução nos gastos para a implementação de determinada ação (PAULILLO, 2002. Apud VIEIRA, 2003: 18).

Os recursos constitucionais são representados pelas regras e normas, sendo que estas, quando legitimadas, determinam formas de adaptação dos atores e mudança na própria estrutura de governança das redes (VIEIRA, 2003: 17).

Os recursos políticos podem aparecer sob a forma de *status* público atribuído pelo Estado, de poder de representação e de poder de aglutinação dos atores coletivos. O poder de representação relaciona-se com a reputação dos atores, pois quanto mais um ator dispõe de um conceito positivo perante os demais integrantes de uma rede, mais terá poderes para

a representação. Dessa forma cria-se uma relação de dependência do poder de representação em relação à legitimidade obtida através da atribuição do *status* público concedido pelo Estado, assim como da reputação, dada pelo reconhecimento dos demais atores da rede (Ibid.,p.17).

A partir do poder de representação atingido pelo ator, fica estabelecida sua participação nos arranjos formados na rede. Já o poder de aglutinação de um ator é determinado por sua capacidade de reunir os membros da cadeia. Haverá o reconhecimento desse poder quando o ator (coletivo ou individual) tiver êxito na aglutinação de todos ou de grande parte dos membros potenciais, levando-se em conta o volume de associados em relação ao total potencial, a dispersão dos interesses desses membros, a dispersão territorial, a frequência dos atores nas reuniões e assembléias, assim como o apoio ou o reconhecimento dos elementos participantes diante da conduta e dos procedimentos tomados (VIEIRA, 2003: 18).

Os recursos financeiros consistem em financiamento adequado, incentivos fiscais, subsídios, comissões sobre escalas de produção, cotas promocionais etc. Os recursos tecnológicos correspondem a conhecimentos adquiridos, tecnologias de gerenciamento, de informação, processos e matérias-primas específicas etc. Os recursos organizacionais são referentes à infra-estrutura institucional (institutos de pesquisas, centros de treinamento, agências de *marketing*), informações compartilhadas e propagadas, parcerias, consórcios, informações ocultadas, proximidade de fornecedores, terceirização, subcontratação, utilização da marca etc (Ibid.,p.18).

Os recursos jurídicos podem ser representados por direito de propriedade intelectual, recursos *anti-dumping*, ajuizamento de ações etc. Todos os recursos de poder serão buscados pelos atores participantes da elaboração da política, pois sua obtenção

indicará melhores resultados e ainda evitará que haja uma dependência em relação a outros atores (Ibid.,p.18).

3. Momentos ou Fases do Processo de Formação das Políticas de Avaliação da Educação Superior Brasileira

No Brasil, o debate sobre a avaliação da educação superior ocorre no âmbito acadêmico desde os anos 80. Catani, Oliveira, Dourado (2002) identificam duas tendências que sintetizam as discussões acerca da questão:

“(...) duas tendências opostas balizam o debate na área uma, que tem por finalidade básica a regulação e o controle centrado em instrumentos estandartizados e, outra, voltada para a emancipação por meio de mecanismos e processos avaliativos que promovam a compreensão e o desenvolvimento institucional. A primeira abordagem assume várias tipologias, sendo conhecida, dentre outras, como avaliação centralizadora, funcional, contábil, operacional, de resultados. A segunda, por sua vez, recebe fundamentalmente as designações de avaliação formativa, participativa, efetividade social e científica.” (p.100).

No transcorrer desse debate a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) levaram a cabo duas experiências importantes a partir de 1986 e 1991 respectivamente, contribuindo para a construção de um modelo que consolida o pensamento dominante da comunidade universitária sobre o tema. A

elaboração desse em 1993 em conjunto com a Associação Nacional dos Dirigentes das Universidades Federais de Ensino Superior (ANDIFES), é denominado de Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

Ao mesmo tempo, o Ministério da Educação (MEC), interessado em criar um programa nacional de avaliação institucional, assegurando o princípio da adesão voluntária e a garantia de não vincular a avaliação com alocação de recursos, cria uma Comissão Nacional de Avaliação e um Comitê Técnico Assessor, constituídos por representantes das associações e fóruns dos distintos segmentos universitários.

Essa comissão adota o modelo da ANDIFES e, mediante o apoio da Secretaria de Ensino Superior (SESU) do MEC, inicia-se o PAIUB. O programa, que incorpora os princípios norteadores das universidades públicas, visa instaurar um processo transformador por meio de uma ação sistemática e coletiva de compreensão global das instituições com o propósito de melhoria de qualidade, levando-se em conta as características de sua identidade e missão.

Entretanto, embora o PAIUB se mantém na agenda do MEC, a partir de 1995 recebe cada vez menos apoio do Ministério, que opta por outras propostas e propósitos avaliativos. Nesse mesmo ano, o MEC cria novos mecanismos de avaliação, entre eles, o Exame Nacional de Cursos (ENC), promulgado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996, cujos princípios são bastantes díspares aos estabelecidos pelo PAIUB. Apesar da forte oposição que gera o ENC no âmbito acadêmico desde a sua implementação, em particular nos meios estudantis, constitui-se no modelo hegemônico do país. Mais ainda, o ENC opera como principal instrumento legal de um Estado avaliador e controlador, que se ajusta aos mecanismos do mercado (DIAS SOBRINHO, 1999).

Diante dessa realidade, este trabalho procura mostrar que, das primeiras discussões sobre a avaliação no país (anos 80), até a sua constituição como pilar principal da agenda

de política educacional (anos 90), o processo de formação das políticas destinadas a avaliar a educação superior brasileira circunscreve-se em alguns momentos ou fases bem determinadas⁴. As fases desse processo, bem como os critérios de seleção ou escolha e de análise dos materiais utilizados é o que descrevemos nesta seção.

O estudo parte do levantamento dos documentos (fontes do trabalho) produzidos em âmbito nacional que tratam explicitamente sobre a questão das políticas de avaliação para a educação superior. Não obstante à nossa realidade educacional, a literatura especializada expõe claramente que a prática da avaliação ocorre de forma contínua e generalizada em boa parte dos países da América Latina, Europa e Estados Unidos⁵. Daí a nossa opção em mencionar também, numa perspectiva mais ampla, como exemplo de “globalização” da avaliação, a elaboração de documentos tratando do assunto. Selecionamos a proposta de um organismo internacional, cujo conteúdo expressa forte penetração nas políticas econômicas, sociais e educacionais dos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil – La Enseñanza Superior: las Lecciones Derivadas de la Experiencia – Banco Mundial (1995)⁶.

O levantamento desse e de outros documentos foi realizado em várias bibliotecas de instituições universitárias brasileiras, como a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Estadual Paulista (UNESP), Universidade de Brasília (UNB), Universidade de São Paulo (USP) e, também, a partir da página eletrônica oficial do Ministério da Educação(MEC) (www.mec.gov.br), uma vez que eles não se encontram

⁴ Interessante consultar um estudo semelhante de KROTSCH, Pedro (1996). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad de la educación superior em la Argentina. In: YARZABAL, L., RUIZ, R. **Evaluar para transformar**. Caracas: IESALC/UNESCO, 1999.

⁵ Sobre este aspecto, consultar DIAZ BARRIGA, A. A avaliação no marco das políticas para a educação superior: desafios e perspectivas. In: **Avaliação – Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.7, n.2, pp. 09-28, jun. 2002.

⁶ Consultar o trabalho de CORAGGIO, José L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção ? In: TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian J., HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. Cap.III.

sistematizados ou reunidos num único lugar. Adotamos, para a escolha e organização do material três critérios descritos a seguir. Primeiro, consideramos a relevância dos documentos nos meios acadêmicos e governamentais; com base na revisão de literatura sobre o campo da avaliação, apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, observamos a frequência com que são mencionados na produção dos atores acadêmicos e governamentais.

Em segundo lugar, selecionamos os documentos a partir do período compreendido entre os anos de 1983 a 1996. O ano de 1983 justifica-se por ser a data em que aparece pela primeira vez, no âmbito da graduação, documento oficial que trata o tema da avaliação da educação superior brasileira. O ano de 1996 justifica-se por ser a data em que se institui, de um ponto de vista normativo, o processo e os procedimentos avaliativos pelo Governo Federal. Em terceiro, focamos as fases de construção e formulação da política, em específico a política destinada a avaliar o sistema de graduação.

Enquanto as fases de construção da agenda e formulação da política estão, respectivamente, no plano da intenção e do discurso, a fase de implementação está no âmbito da prática. Embora mencionamos essa etapa neste estudo, dado a sua importância no processo de formação das políticas, a etapa da implementação não é objeto do trabalho, dado que exige outro tipo de metodologia que extrapola a análise meramente documental.

Com relação à opção de excluirmos a pós-graduação deve-se ao fato de ser tradicionalmente uma atividade desenvolvida mais pelas universidades públicas do que pelas universidades privadas. Segundo dados levantados com base no cadastro de instituições de ensino superior do Ministério da Educação (MEC) e no de cursos com diploma validado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) mostra que do total de 84 universidades privadas, 20 (24%) não têm nenhum curso de pós-graduação reconhecido pela CAPES E 28 (33%) têm apenas um ou dois

cursos. Assim, optamos pela graduação por representar o sistema como um todo, ou seja, o conjunto de instituições universitárias, sejam elas de natureza pública ou privada. Além disso, os documentos encontrados e selecionados referem-se com maior ênfase à graduação, dado que a pós-graduação é avaliada pela CAPES desde 1977. De acordo com os critérios definidos acima, relacionamos, os documentos dentro das respectivas fases em que se encontram no processo de formação das políticas de avaliação da educação superior brasileira. Os quadros construídos e explicitados nas páginas seguintes sintetizam a nossa organização, seleção e classificação do material.

Quadro 3. FASE DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Fase 1 - Construção da Agenda da Avaliação	
Período	1983 – 1992
Definição	Espaço de constituição da lista de problemas que chamam a atenção do governo.
Características	Fase de debates ou discussões entre universidades, associações sindicais, Ministério da Educação e sociedade; primeiras experiências com a avaliação.
Documentos Seleccionados	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU (1983) • Relatório da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior intitulado “Por Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira” (1985) • Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – GERES (1986) • Proposta para a Universidade Brasileira do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES/SN (1986) • Documento Conclusivo da XLII Plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB (1986) • Anais do Encontro Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior (1987) • Proposta de Uma Nova Política para o Ensino Superior– “Projeto” (1991)

Na fase de construção da agenda da avaliação, Quadro 3, ocorrem as primeiras discussões entre as universidades, associações sindicais, comunidade acadêmica, sociedade e Ministério da Educação (MEC) sobre o tema da avaliação; Nessa fase, surge, em 1983, o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), proposto pelo Conselho Federal de Educação-CFE, juntamente com o apoio da CAPES e BNDES; em 1986 surge o GERES (Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, Governo Sarney), propondo nova política para a educação superior brasileira; de 1986 a 1992, ocorrem algumas experiências com a avaliação no país: 1986 (UNB), processo global de avaliação, 1988 (UFMG), avaliação das atividades de ensino produção da investigação; 1988 (USP), lista dos improdutivos; 1991 (UNICAMP), avaliação institucional completa e sistemática.

O Quadro 4 demonstra o material selecionado referente à segunda fase do processo de formação das políticas de avaliação da educação superior – formulação da política. Nessa fase, observamos: 1993, construção, pelas Universidades, ANDIFES e MEC, de um Programa Nacional de Avaliação; formação de uma Comissão Nacional e Comitê Assessor, ambos constituídos por diferentes segmentos do sistema universitário brasileiro (Universidades Federais, Estaduais, Comunitárias e Privadas); ainda no mesmo ano, adoção do projeto da ANDIFES – Documento Básico de Avaliação das Universidades pelo Comitê Técnico e Comissão Nacional; 1994, início do processo de avaliação com o apoio da SESU (MEC) – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB); 1995, redução do apoio ao PAIUB e criação pelo MEC do Exame Nacional de Cursos (ENC), LEI 9131/95.

QUADRO 4. FASE DE FORMULÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Fase 2 – Formulação da Política	
Período	1993-1995
Definição	Espaço político de trocas, conflitos e poder.
Características	Fase das propostas e projetos de avaliação; elaboração e especificação de alternativas.
Documentos Selecionados	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB (1993) • Documento Básico – Uma Proposta Nacional/ Comissão Nacional de Avaliação (1994);

Finalmente, o Quadro 5 mostra a terceira fase – consolidação ou implementação da proposta governamental (1995-1996). Caracteriza-se pela criação de novos mecanismos de avaliação por parte do MEC, entre eles, o Exame Nacional de Cursos (ENC), promulgado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996. Dá-se início à crescente ampliação do poder regulamentar federal para o controle das atividades de ensino superior em razão da edição das Leis nº 9.131 e nº 9.192 e de sua regulamentação, estimulada com a posterior edição da Nova LDB (Lei de Diretrizes e Bases), conhecida como "Lei Darcy Ribeiro" (Lei nº 9.394, 20/12/96). Nessa fase, embora o PAIUB se mantém na agenda do

MEC, a partir de 1995 recebe cada vez menos apoio do Ministério, que termina por adotar outras propostas e propósitos avaliativos⁷.

Quadro 5. FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Fase 3 – Implementação da Política	
Período	1995 - 1996
Definição	Espaço de definição da política a ser implementada
Características	Fase de consolidação e execução da proposta governamental.
Documentos Selecionados	<ul style="list-style-type: none"> • Documento La Enseñanza Superior–las Lecciones Derivadas de la Experiencia/ Banco Mundial (1995) • Documento Avaliação do Ensino Superior – subsídios para discussão (1996). • Decreto 2026 (10/10/96), Portaria Ministerial 302/96 que detalha os objetivos do Exame Nacional de Cursos – ENC (1996) • Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, conhecida como "Lei Darcy Ribeiro" (Lei nº 9.394, 20/12/96)

⁷ Segundo CUNHA (2003) o foco da avaliação do ensino superior “deslocou-se” do âmbito institucional para o âmbito individual. Ao mesmo tempo em que o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) é “desacelerado” e a Lei nº 9.131/95 determina ao MEC proceder "avaliações periódicas das instituições e dos cursos de ensino superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes, dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão", o que se implementa mesmo são os Exames Nacionais de Cursos, os quais são obrigatórios para *todos* os estudantes do último ano dos cursos superiores de graduação do país.

A partir da construção desses quadros tentamos compreender por que a proposta do Exame Nacional de Cursos (ENC), implementada pelo Ministério da Educação para a avaliação da educação superior no Brasil não considera o debate e as propostas construídas anteriormente, como a proposta do PAIUB, em conjunto pela comunidade universitária e pelo próprio MEC.

CAPÍTULO III

ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Introdução

No capítulo anterior, tratamos de expor o referencial teórico e metodológico adotado para discutirmos o processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil. Nele, explicitamos o que e quais são as características principais das etapas pelas quais se constitui uma determinada política. Além disso, expomos também como se configuram essas etapas na educação superior.

Neste capítulo, analisamos o processo propriamente dito. A fim de estudarmos esse processo a partir da leitura de alguns documentos¹ definimos, de acordo com o referencial adotado, algumas categorias de análise, entre elas:

- *Processo da Política*
- *Atores da Política*
- *Relações de poder*
- *Enfoque da política*

¹ Vale lembrar que os documentos selecionados estão distribuídos conforme as fases ou momentos em que os situamos no processo de formação das políticas de avaliação (ver seção 3 do capítulo 2).

O processo da política consiste na conjuntura, contexto ou situações (da realidade ou contexto social) que influenciam a sua elaboração, ou seja, os motivos concretos que “forçam” ou “desencadeiam” a entrada de determinado assunto ou tema na lista de problemas a ser discutido pela agenda governamental.

Os atores da política designam os participantes ativos (atores governamentais e atores não-governamentais) envolvidos no processo de formação de uma dada política. Como já vimos anteriormente no capítulo 2 deste estudo, a conjuntura, os indicadores socioeconômicos e as crises são necessárias, mas não são suficientes para forçar o ingresso de determinado assunto ou tema na agenda. O status de agenda depende também do processo de seleção estabelecido pelos grupos de especialistas, cujos critérios dependem da viabilidade técnica, da aceitação pelos grupos e pelo público e da força de consenso que mobilizam.

Outra categoria de análise utilizada são as relações de poder, estabelecidas para fazer prevalecer os interesses dos atores envolvidos no processo. Esse item nos leva a um exame mais focado no tipo de rede de poder que caracteriza os atores que participam no processo de elaboração da política e nos tipos de recursos (constitucionais, jurídicos, organizacionais, financeiros, políticos ou de informação) utilizados por eles; e como tais recursos interferem no jogo entre os atores e na sua dinâmica, ou seja, como os recursos interferem na tomada de decisões e no poder de dominação na escolha de determinada política em detrimento de outra.

Por último, o enfoque da política avaliativa especifica a perspectiva ou tendência de avaliação proposta para a educação superior. A análise desse aspecto é de suma

importância, porque revela a visão predominante de avaliação à qual estão atrelados os atores envolvidos no processo.

O Quadro 6 expõe, de modo sintetizado, os pontos analisados e os resultados encontrados nas fases em que se configuram o processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil.

QUADRO 6. ANÁLISE DAS FASES DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Fases da Política/ Unidades de Análise	Construção da Agenda (1983-1992)	Formulação da Política (1993-1995)	Implementação (1995-1996)
Processo da Política	Crise da educação superior (gestão e função das instituições)	Crise da educação superior (qualidade educacional)	Crise da educação superior (Mercado educacional)
Atores da Política	Tensão entre atores	Entendimento entre atores	Predomínio de atores representantes dos órgãos governamentais
Relações de Poder	Relações (redes) difusas	Relações (redes) políticas	Relações (redes) intergovernamentais
Enfoque da Política Avaliativa	Técnico-burocrático e Participativo	Participativo	Técnico-burocrático

1. Construção da agenda da avaliação (1983-1992)

Por que a avaliação da educação superior entra para a agenda governamental nos anos 80?

O processo de elaboração de uma determinada política começa pelo seu nível ou grau de identificação do problema, justamente, a fase da construção da agenda. Conforme o grau de atenção que determinado problema desperta nos atores sociais envolvidos no processo de elaborar a política, podemos classificá-la em três tipos: não-governamental ou sistêmica, governamental e de decisão. A primeira contém a lista de assuntos que há anos são preocupação do país, sem, porém, despertar o interesse do governo; a segunda contém assuntos que merecem a atenção do governo; a última contém a lista dos problemas a serem especificados e decididos.

A análise dos documentos que situamos nessa fase da elaboração da política (ver Quadro 2, Cap. 2) nos faz afirmar que a agenda da avaliação no Brasil se caracteriza pelo tipo de “agenda de decisão” (KINGDON, 1984. Apud VIANA, 1996). Isso porque todos os documentos relacionados no período (1983-1992) elaboram um diagnóstico que é considerado o problema da educação superior no país. Em outras palavras, especificam o problema a ser tratado e discutido.

O problema que os documentos especificam está direcionado para a questão da “crise” da educação superior no Brasil. Esta crise é um dos motivos ou uma das razões pelas quais o tema da avaliação entra para a agenda governamental. A percepção dela, porém, varia entre os atores sociais envolvidos no processo.

A leitura de dois documentos bastante expressivos nessa fase, o Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU (1983)² e o Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – GERES (1986)³, nos permite perceber o significado da crise da educação superior.

Ao propor a avaliação das características e as condições em que se realiza a atividade universitária, o Grupo Gestor de Pesquisa do PARU afirma na introdução do documento:

“a consciência dos sérios problemas hoje vividos pela educação superior brasileira tem indicado a necessidade de que sejam pensadas estratégias para seu aperfeiçoamento. Tanto os órgãos responsáveis pela definição da política de educação superior quanto os dirigentes de instituições acadêmica têm sugerido que o caminho para a formulação de novas estratégias passa por uma **profunda e sistemática avaliação** das condições em que se realiza a prática acadêmica, quer nos dias atuais, quer na trajetória seguida desde a mudança deflagrada em meados da década de sessenta.” (p.14, grifo nosso)

Podemos observar, no PARU, que a denominação de crise ou “sérios problemas” da educação superior se traduz na questão da democratização da gestão (participação dos docentes, discentes no poder interno e na gestão dos assuntos políticos, financeiros e institucionais), do acesso (distribuição dos benefícios da educação superior aos diferentes segmentos sociais de forma democrática) e das atividades da educação superior junto à sociedade (funções que as instituições universitárias desempenham na sociedade, formação de profissionais, produção e disseminação do conhecimento). De fato, ao examinarmos as áreas e sub-áreas temáticas para estudo e debate definidas no documento, encontramos:

² Criado pela Ministra da Educação e Cultura Esther de Figueiredo Ferraz, o PARU foi formalizado pelo Conselho Federal de Educação em 1983, com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e coordenado pela Comissão do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O documento foi redigido pelo Grupo de Trabalho (Grupo Gestor da Pesquisa) constituído, em sua maioria, por membros da comunidade universitária com objetivo de debater e explicitar as características e as condições nas quais as atividades acadêmicas têm sido desenvolvidas.

³ Criado pelo MEC em fevereiro de 1986, pelo então Ministro da Educação Jorge Bornhausen, tinha o intuito de dar continuidade ao debate sobre a reformulação do ensino superior e encaminhar medidas legais.

1 – **Gestão** das instituições

- Poder e tomada de decisão
- Administração acadêmica;
- Administração financeira e financiamento;
- Política de pessoal.

2 – **Produção e disseminação** do conhecimento

- Ensino e pesquisa nas instituições de ensino superior;
- Interação entre instituições de ensino superior e comunidade (p.86, grifo nosso).

A questão do acesso indica, de acordo com os resultados do PARU descritos por Belloni⁴ (1986: 58), oportunidade mais elitizada nas instituições superiores públicas que nas privadas. No que tange à democratização da gestão, os resultados indicam pouca participação dos professores e estudantes em órgãos colegiados, o que limita o poder em decisões relevantes, por exemplo, em relação aos recursos financeiros e prioridades acadêmicas e em relação a uma nova concepção de Universidade no que diz respeito às demandas sociais (Ibid.,p.58).

Por fim, sobre a discussão do papel ou funções da educação superior na sociedade, destaca-se o pouco comprometimento das instituições universitárias com relação às

⁴ Achamos apropriado mencionar os resultados descritos pela professora Isaura Belloni, pelo fato de compor o Grupo Gestor de Pesquisa do PARU, além de participar como uma das coordenadoras do Programa.

soluções de problemas sociais do país. Resultado que revela a “velha” discussão do modelo ensino-pesquisa das instituições de educação superior⁵ (BELLONI, 1986: 58-59).

Considerando as suas características (baseado em levantamento e análise da realidade por meio de estudos, debates e pesquisa), estratégia e etapas de seu desenvolvimento (baseado em estudos base, com o objetivo de avaliar comparativamente todo o sistema da educação superior, e específicos, com o objetivo de examinar algumas particularidades do ensino superior), bem como os protagonistas principais de sua execução (predominância de atores ligados à comunidade universitária), o PARU se configura como um Programa de pesquisa para subsidiar a discussão e a reflexão da crise da educação superior. Nele não aparecem, no entanto, indicações técnicas e legais para a avaliação das instituições. Isso explica em parte o porquê de sua curta duração (vigora somente até 1984) e falta de apoio político do MEC para continuar se desenvolvendo.

O Relatório produzido três anos mais tarde por um grupo interno no Ministério da Educação (MEC), o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – GERES (1986) ressalta, como o PARU, em sua parte introdutória, o “sentimento de crise na universidade brasileira” (p.02).

Este sentimento diz respeito ao “quadro crítico” descrito em 1985 pelo então Ministro da Educação Marco Maciel ao propor uma “Comissão de Notáveis”, constituída pelo Presidente José Sarney: mal remuneração dos professores; carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas; deficiências na formação profissional dos alunos; descontinuidades das pesquisas; discriminação social no acesso às universidades; sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes; crise financeira e

⁵ Para uma discussão mais aprofundada sobre o modelo que associa ensino e pesquisa das instituições de educação superior no Brasil desde a Lei da Reforma Universitária (1968) até a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996), consultar MENEGHEL, Stela Maria. **A crise da universidade moderna no Brasil**. Campinas, SP: [s.n.], 2001. (Tese de Doutorado)

pedagógica do ensino privado; excesso de controles burocráticos nas universidades públicas e pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção de professores.

Diferentemente do conteúdo expresso no PARU, um dos itens do Relatório do GERES, intitulado *Autonomia e Avaliação*, expõe a proposta para que sejam os representantes dos órgãos governamentais os principais atores do processo de avaliação. Além disso, o texto defende a avaliação em duas linhas, a de desempenho institucional e a de qualidade dos cursos, como instrumento para a alocação de recursos. Eis um trecho do documento:

“A proposta do GERES é que o **processo de avaliação seja conduzido pela Secretaria da Educação Superior do MEC**, que já está adotando as providências iniciais nesse sentido. O processo deverá contemplar duas vertentes básicas: a da **avaliação do desempenho institucional e da avaliação da qualidade dos cursos oferecidos**. Embora inteiramente relacionados, esses dois enfoques na realidade são complementares e se utilizam de parâmetros distintos. Dado o interesse de dar prioridade ao **controle social da utilização de recursos públicos**, o processo deverá iniciar-se com vistas a avaliação das instituições federais de ensino superior, estendendo-se progressivamente às demais instituições do sistema. Contudo, no que se refere à avaliação da qualidade dos cursos poder-se-á, desde logo, considerar instituições de qualquer natureza em cada área do conhecimento” (p.09, grifo nosso).

Façamos algumas observações sobre o trecho citado. Este relatório já esboça uma proposta de exame nacional de cursos, cuja implementação vem ganhar realidade em 1995-1996 com o “Provão” (DIAS SOBRINHO, 2003). Isso se confirma, também, por outra citação: “o GERES em consonância com o Relatório da Comissão Nacional e as várias das contribuições a ele encaminhadas pelas Sociedades Científicas e Profissionais, propõe que o controle social seja feito a partir de um sistema de avaliação de desempenho” (p.09), onde “todos os alunos formados em determinada área do conhecimento (ou amostra deles) são submetidos a testes padronizados, que permitem aferir o quanto sabem. Este é, possivelmente, o melhor indicador de desempenho dos cursos” (GERES, 1986).

Outra observação: a discussão em torno dos recursos utilizados pelas instituições públicas, em particular dos custos das instituições federais, coincide com a formulação de políticas notadamente restritivas pelo Estado a partir dos anos 80.

Neste período, de acordo com Meneghel (2001), o Governo Militar, reduz drasticamente os recursos destinados ao MEC e ao Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). Essa redução, somada à recessão econômica que se agrava ainda mais com a crise mundial de petróleo em 1979, reflete-se fortemente nos investimentos em educação. Com base no ano de 1973, os dados indicam que os recursos para as universidades, em 1978, diminuem em 32% em valores reais e, em 1980, 43% (BOAVENTURA, 1980. Apud MENEGHEL, 2001: 201). E os gastos do MEC com Ciência e Tecnologia (C&T) passam de 54%, em 1976, para 27% em 1981. (DAGNINO, 1985. Apud MENEGHEL, 2001: 201). Por isso, a autora citada afirma que

“O discurso sobre a Universidade neste período evidenciava que esta deixara de ser ‘fator de desenvolvimento’ para tornar-se um peso para o Estado que a financiava. O fracasso do projeto ‘Brasil-Potência e o fim da crença no desenvolvimento tecnológico autônomo levaram consigo a idéia de que a instituição acadêmica poderia contribuir para a mudança de cenário de um país tão marcado por desigualdades sociais. Diante da crise de recursos e das críticas à atuação das Universidades (feitas tanto no interior quanto fora do MEC), o governo acenava com significativa mudança de postura: corte de recursos, fim da gratuidade em instituições públicas e da indissociabilidade ensino e pesquisa” (2001: 201).

Por fim, uma terceira observação: a questão da qualidade de todas as instituições, estendida a todas instituições de qualquer natureza, aponta, na verdade, para a questão da expansão desordenada das instituições privadas no país.

As estatísticas demonstram que, em vinte anos, de 1960 a 1980, as matrículas de todo o sistema da educação superior crescem 480,3%; nesse período, somente as matrículas

no setor privado aumentam 843,7% (MEC, 1996). Entre 1985 e 1996, o número de universidades particulares mais do que triplica, passando de 20 para 64 (MEC, 1996).

Podemos pensar que, a partir desses dados e em comparação com o trecho extraído anteriormente do documento do GERES, ao mesmo tempo em que as políticas governamentais formulam ações para a “abertura” do sistema (diversificação e diferenciação), criam mecanismos de controle para o seu crescimento. Na educação superior brasileira, esses mecanismos de controle são comumente chamados de “avaliação de qualidade”⁶, quando na realidade se assemelham mais com o tipo de “controle de mercado” aos moldes de uma visão empresarial. Concordamos com Meneghel (2001), quando afirma que

“Repetiu-se, portanto, um fenômeno anteriormente verificado nas décadas de 40 e 50, quando escolas privadas de IIº grau tornaram-se, do dia para a noite, faculdades. Cidades de pequeno porte e sem professores qualificados, com estímulo do Governo Federal em termos de financiamento e sem controle do CFE quanto às normas de funcionamento, montaram cursos de ensino superior em prédios totalmente sem infra-estrutura, como laboratórios e biblioteca. E, como a lógica do setor privado persegue o lucro, esta expansão desembocou em um grande número de cursos e instituições: a) sem pesquisa – que exigiria investimentos sem previsão de retorno/lucro; b) sem qualidade – dada a rapidez com que era permitida a abertura de cursos e escolas. A precariedade do crescimento alavancado por este setor, portanto, equacionou o problema da falta de vagas transformando-o em outros: instituições fragmentadas e sem condições mínima de funcionamento, além de docentes despreparados para a função” (MENEGHEL, 2001: 161).

No mesmo período em que o GERES propõe o seu programa de reformulação do ensino superior, a Associação Nacional de Docentes (ANDES) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) enviam ao MEC projetos substitutivos, o que desencadeia uma ampla discussão, em nível nacional, sobre a avaliação e interrompendo o

⁶ Uma discussão sobre a questão da qualidade no campo educacional encontra-se no texto de GENTILI, Pablo, A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Petrópolis: Vozes, 1995, capítulo 4.

programa proposto pelo GERES. Da discussão resultam três posições, a do Governo, a dos Reitores e a dos Docentes.

As posições tanto de uns como de outros não consolidam uma proposta consensual de avaliação da educação superior do país. Mesmo sem esse consenso, o MEC inicia um estudo em 1988 sobre os custos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Um ano mais tarde, com o apoio do British Council o governo promove, em Brasília, o Seminário “Institutional Evaluation in Higher Education” para debater o tema da avaliação. Período em que (1987-1988) várias universidades, como a Universidade de Brasília (UnB), Universidade do Paraná (UFPR) e Universidade de São Paulo (USP), entre outras, esboçam seus próprios processos de avaliação (LEITE, 1997: 10).

No início de 1991, o Ministério da Educação divulga a Proposta de uma Nova Política para o Ensino Superior (“Projetão”). Nele se apresenta a idéia do ensino pago, dado que, segundo o diagnóstico da proposta, as universidades públicas privilegiam basicamente as classes mais abastadas da sociedade. Segundo Fávoro e Vogt (1991: 171), essa proposta é alvo de discussão e repúdio não apenas pelas Instituições de Ensino Superior (IES), bem como por parte de cientistas e educadores durante a 43ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)

Em síntese, no contexto em que surge – crise econômica mundial, esgotamento do modelo militar brasileiro nos anos 80, redução de gastos com a educação, expansão do sistema – a construção da agenda da avaliação no Brasil é marcada pela tensão entre as posições críticas às instituições públicas por parte de grupos que compartilham o projeto militar em sua fase final e da resistência dos grupos envolvidos no processo de redemocratização do país (DIAS SOBRINHO, 2003: 72).

Em consequência, o debate entre os participantes ativos do processo de construção da agenda (atores governamentais e não-governamentais) sobre o papel da avaliação e a percepção que eles têm sobre a “crise” da educação superior, se divide entre a visão da avaliação como estratégia para “resgatar a credibilidade das instâncias do poder e ser uma prestação de contas à sociedade acerca dos recursos públicos utilizados” e como forma de resposta às críticas levantadas contra as instituições públicas, na “tentativa de se reverter o quadro nitidamente favorável à sua privatização” (BELLONI et al. Apud BALZAN, DIAS SOBRINHO, 1995: 88-89).

Temos assim, de um lado, a avaliação de enfoque “técnico-burocrático” (MACDONALD, 1991) para controlar as instituições. Os objetivos são a hierarquização das instituições, instrumentalização para a distribuição de recursos, credenciamento e prestação (contábil) de contas. Para esse enfoque, as fontes de valores são as autoridades administrativas e os destinatários as agências governamentais. A titularidade da avaliação é pertence à administração central. O papel do avaliador se resume a controlar. Os principais métodos utilizados nessa perspectiva de avaliação são os testes objetivos, e os seus conceitos chaves são a eficiência, competitividade e utilidade (Apud RODRIGUES, 1998; DIAS SOBRINHO, 2003).

De outro, avaliação de enfoque “participativo” (MACDONALD, 1991), como forma de fortalecer a autonomia da comunidade acadêmica. Os objetivos básicos deste é o de conhecer a instituição, melhorar a sua qualidade e prestar conta à sociedade das atividades exercidas pela instituição na comunidade. Para esse tipo de avaliação as fontes de valores derivam da própria comunidade universitária e os destinatários são as instituições educativas. Sendo assim, a titularidade da avaliação pertence à comunidade acadêmica e o avaliador desempenha o papel de educador. Os principais métodos utilizados resultam de uma combinação entre instrumentos quantitativos e qualitativos, cujos

conceitos chaves são a participação, cooperação e democracia (Apud RODRIGUES, 1998; DIAS SOBRINHO, 2003).

Todavia, a despeito dessa tensão, os atores nomeados pelo *Alto staff* da administração (como é o caso da “Comissão de Notáveis” e GERES) têm peso maior em relação aos atores da comunidade universitária na definição dos problemas que compõem a pauta de discussão da agenda.

Dado sua visibilidade na rede ou teia de relações’ e os recursos políticos que dispõem, como a autoridade legal (poder de representação), o acesso natural à publicidade (status público) e experiência com a atividade política, os representantes ligados à esfera governamental (atores visíveis) influenciam consideravelmente a construção da agenda. Isso aparece, por exemplo, no GERES, cuja proposta, diferentemente do PARU, expressa a intenção de ser “conduzida” pela SESU/MEC:

“Embora conduzido pela SESU/MEC, o sistema de avaliação utilizará amplamente a **colaboração** da comunidade acadêmica, através das Comissões de Especialistas de Ensino, constituídas naquela Secretaria para cada área do conhecimento, e de outras comissões de **consultores** que serão mobilizados para essa finalidade” (GERES, 1986, grifo nosso).

Mesmo sendo um participante ativo no processo de constituir uma política, a comunidade universitária, por sua vez, são atores não-visíveis na fase de construção da agenda. Dado que seus recursos são os organizacionais (infra-estrutura institucional, departamentos, institutos de pesquisas) atuam a médio e longo prazo. Sua ação, por isso, desenha-se, nessa fase, no plano da colaboração, estudo ou reflexão dos assuntos. E, às vezes, igualmente aos grupos de pressão, bloqueiam ou rejeitam certos assuntos ou propostas. Temos como exemplo a rejeição da comunidade universitária à forma de avaliação utilizada para desencadear mecanismos de premiação ou punição, com

implicações na alocação dos recursos financeiros, caso da desastrosa “lista dos improdutivos” de Goldemberg (1988).

O amplo número de participantes, interesses conflitantes e recursos desiguais, mostram que as redes ou teias de relações que se estabelecem entre os atores no campo da avaliação, nessa fase da política, são “difusas” (RHODES, MARSH, 1992. Apud VIEIRA, 2003) e instáveis. Conseqüentemente, as posições e funções dos atores no processo, bem como as regras estabelecidas entre eles, não se consolidam e mudam conforme a necessidade ou pressão ou conforme as relações de poder. Podemos apontar as seguintes características para as relações entre os participantes ativos (atores governamentais e não-governamentais) neste processo: participação de um grande número de atores; ausência de um consenso e presença do conflito; interação fundada mais na consulta do que na negociação; relações desiguais de poder nas quais numerosos atores podem ter poucos recursos, pouco acesso e algumas alternativas.

As características desse tipo de rede, indicados acima, mostram os obstáculos que alguns programas, propostas ou projetos, enfrentam para se efetivar. Muitas vezes, eles são implantados, adquirem existência no cenário da educação, portanto, *status* de agenda, mas nem sempre são implementados, ou seja, efetivamente executados ou delineado conforme o planejado. Esse descompasso, ao mesmo tempo em que corresponde às “regras do jogo”, dificulta também o avanço das políticas para além do plano da intenção. Isso explica a constatação dos atores ligados ao tema do porquê da avaliação, durante os anos 80, não encontrar meios para poder se configurar enquanto proposta de abrangência nacional. É o que percebemos a partir da leitura dos documentos mencionados e do contexto em que eles se situam, como o PARU e o GERES.

Esquemáticamente apresentamos, no Quadro 7, o comentário feito anteriormente acerca da fase da construção da agenda da avaliação, para em seguida tratarmos da fase de

formulação da política. Obviamente, como todo esquema, expomos simplificações ou reduções de uma realidade muito mais concreta e, por isso mesmo, bem mais complexa. Contudo, pode nos remeter à reflexão do sentido e significado das políticas avaliativas.

QUADRO 7. ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA AGENDA DA AVALIAÇÃO

POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL		
FASE OU MOMENTOS DO PROCESSO	UNIDADES DE ANÁLISE	RESULTADOS
CONSTRUÇÃO DA AGENDA	Processo da Política	Crise da educação superior (democratização do acesso e da gestão; expansão e privatização do sistema; redução dos recursos no setor)
	Atores da Política	Tensão entre atores representativos dos órgãos governamentais e comunidade universitária
	Relações de Poder	Relações difusas, emprego de recursos políticos (representativos dos órgãos governamentais) e recursos organizacionais (comunidade universitária).
	Enfoque da Política Avaliativa	<u>Técnico-burocrática</u> : controlar, hierarquizar, instrumentalizar a distribuição de recursos, credenciamento, prestação (contábil) de contas e <u>Participativa</u> : conhecer a instituição, melhorar a qualidade, prestar contas à sociedade das atividades exercidas pelas instituições.

2. Formulação da Política (1993-1995)

Durante os anos 80, o tema da avaliação adquire *status* de agenda. Sabemos que existem algumas razões para isso ocorrer. Na seção anterior, apontamos apenas duas. A primeira tem relação com o contexto ou conjuntura social, denominado de processo da política. É esse processo que, muitas vezes, favorece ou não o ingresso de certos assuntos na lista de prioridades da agenda governamental. Em nossa realidade, por exemplo, a avaliação obtém visibilidade na educação superior como instrumento para direcionar a distribuição de recursos públicos a partir da crise econômica mundial, esgotamento do modelo militar, redução de gastos com a educação e expansão do sistema.

Explicamos também que somente esses fatores não são suficientes para motivar a entrada de alguns temas na pauta governamental. Por isso, apontamos uma outra razão, relacionada aos atores da política. Assim, quanto maior o nível de definição e especificação pelos atores sociais do problema a ser discutido, maior é a probabilidade de despertar a preocupação e o interesse para compor a pauta governamental. Dado o diagnóstico sobre a crise educação superior no Brasil (gestão, democratização e de função) os diferentes atores (governamentais e não-governamentais) elegem a avaliação como sendo a principal pauta de discussão no cenário universitário brasileiro.

Contudo, se existe o consenso sobre qual é o problema da educação superior no país e o contexto em que ele emerge, não se pode dizer o mesmo com relação à elaboração de uma resposta ou proposta comum, portanto, consensual, para solucionar o problema e para

sair do plano da intenção. Os relatos, a seguir, o primeiro do Secretário do MEC e o segundo do professor Dilvo Ristoff, ambos apresentados no I Seminário Nacional do PAIUB (1994), ilustram o que acabamos de afirmar:

“A avaliação institucional das Universidades é um tema em discussão no Brasil, há alguns anos. Reconhecida como uma necessidade por todos os setores envolvidos com a vida universitária (dirigentes, docentes, discentes, sindicatos e governo) encontrava, entretanto, uma grande resistência por parte das Instituições de Ensino Superior. No plano do discurso, a avaliação era uma questão consensual. Não obstante, a sua operacionalização esbarrava nos temores da comunidade universitária de que este processo pudesse ser utilizado pelo Governo para desencadear mecanismos de premiação ou punição, com implicações na alocação de recursos financeiros. Isto se aplica, principalmente, às Universidades Federais. Cabe destacar que este não é o único fator de resistência à avaliação. Mas sem nenhuma dúvida, tanto na esfera do discurso como da prática, este era o argumento substantivo e capaz de mobilizar vários setores, evitando que o processo fosse implementado. Embora iniciativa isoladas já estivessem em curso, era fundamental tornar a avaliação um processo nacional e irreversível.”(Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, Secretário de Educação Superior do MEC/1994)

“O Movimento Docente tem discutido a questão da avaliação institucional nas universidades brasileiras pelo menos desde 1982, quando a bandeira da avaliação foi desfraldada pela Associação Nacional do Docentes do Ensino Superior (ANDES). Saí para o meu doutorado em 1983; voltei ao país em 1987 e a impressão que tive foi de que nada havia acontecido no país com relação a esta bandeira. Parecia ter ficado dobrada e guardada em algum baú de sótão. Soube, depois, que o Ministério da Educação e do Desporto (MEC) gastou muito dinheiro em reuniões internacionais, que trouxe muitos especialistas estrangeiros ao país, que enviou muita gente em vista a universidades americanas e européias, mas a verdade é que, para as pessoas como nós, envolvidas com os afazeres diários da vida acadêmica, pouco resultado se viu.” (Dilvo Ristoff, Membro do Comitê Assessor do PAIUB/1994)

Como vimos, a falta de consenso decorre das relações desiguais de poder e dos recursos diferenciados existentes entre os atores sociais no processo de construir a política. Por conseqüência, as posições dos atores no campo da avaliação são demarcadas de forma antagônica, favorecendo determinada concepção ou enfoque da política avaliativa em

detrimento de outra. É o que expomos no processo de construção da agenda, quando situamos duas perspectivas de avaliação. Uma baseada no controle para instrumentalizar a distribuição de recursos e outra focada na participação para conhecer e melhorar a qualidade do trabalho educativo.

Depois que o tema da avaliação entra para a agenda, ela é formulada, especificada e gerada no âmbito de um processo decisório pelos tomadores de decisão. Esse processo ocorre no Brasil quando a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais – ANDIFES apresenta, em 1993, uma proposta para a avaliação para as universidades.

Ainda nesse ano, a Secretaria de Educação Superior do MEC institui, após o recebimento da proposta da ANDIFES, uma Comissão Nacional da Avaliação para propor o sistema brasileiro de avaliação. Essa comissão, formada por vários representantes da comunidade acadêmica (Reitores das Universidades Federais, Associações das Universidades Públicas Estaduais e Municipais, Associações das Universidades Particulares e Confessionais) e por um Comitê Assessor (constituído por especialistas indicados pelas universidades), resulta na elaboração de um Documento Básico – Proposta Nacional para a institucionalização do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB. A partir, então, do Documento Básico elaborado pela Comissão Nacional de Avaliação (1994), esboçamos algumas características da fase de formulação da política de avaliação. Os resultados expostos no Quadro 8 sintetizam a nossa explicação:

QUADRO 8. ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA

POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL		
FASE OU MOMENTOS DO PROCESSO	UNIDADES DE ANÁLISE	RESULTADOS
Formulação da Política	Processo da Política	Crise da educação superior (qualidade da educação superior)
	Atores da Política	Entendimento entre os atores representantes dos órgãos governamentais e comunidade universitária.
	Relações de Poder	Redes políticas, emprego de recursos organizacionais (comunidade universitária).
	Enfoque da Política Avaliativa	<u>Participativa</u> : conhecer a instituição, melhorar a qualidade, prestar contas à sociedade das atividades exercidas pelas instituições.

Com relação aos processos da política, a nossa análise mostra que a política de avaliação é formulada com base no mesmo diagnóstico elaborado durante a fase de construção da agenda – a crise da educação superior. Na fase da agenda, a crise vincula-se com a questão da gestão e função das instituições. Por isso a necessidade de mecanismos de avaliação para medir a eficiência das instituições. E, quanto maior a eficiência, nessa ótica, maior a capacidade de alocar recursos públicos.

Na fase da formulação da política, o foco passa a ser a qualidade do trabalho educativo. Pode-se apontar que a referência à qualidade aparece também na fase da construção da agenda. No entanto, no processo de formulação da política ela não se vincula à questão da eficiência para alocar recursos, prestação (contábil) de contas e desempenho individual de cursos e programas. De acordo com o Documento que selecionamos, a qualidade das atividades desenvolvidas pelas instituições se coloca como um processo

“(…) contínuo e aberto mediante o qual todos os setores da Universidade e as pessoas que os compõem participem do repensar objetivos, modos de atuação e resultados de sua atividade, em busca da melhoria da instituição como um todo. Ao lado de indicadores clássicos, de ordem quantitativa, a avaliação institucional implica dimensões qualitativas, inclusive aquelas vinculadas ao projeto acadêmico” (DOCUMENTO BÁSICO, 1994: 54, grifo nosso).

No que diz respeito à participação dos atores no processo de formulação de política, notamos “a intensa participação dos seus membros, tanto nos procedimentos e implementação, como na utilização dos resultados, traduzidos em medidas ao aperfeiçoamento da instituição” (p.55). Esta participação dos atores é resultado do entendimento estabelecido entre eles no período em torno de uma mesma proposta avaliativa. Percebemos a partir dos relatos abaixo:

“Um tema, objeto de tantas controvérsias, é assimilado pela comunidade universitária, pelo consenso que se estabeleceu entre Universidades e MEC. Este é, sem dúvida, um grande salto de qualidade na vida universitária nacional”. (Rodolfo Joaquim Pinto da Luz – Secretário de Educação Superior do MEC, 1994)

“A verdade é que hoje, no presente vivemos um momento realmente histórico no tocante à avaliação. As iniciativas da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais, DOS Fóruns de Pró-Reitores de Graduação e Planejamento encontraram eco na equipe, ideologicamente plural do MEC”. (Dilvo Ristoff – Membro do Comitê Assessor, 1994)

Mas, por que ocorre esse entendimento na etapa de formulação da política? Em primeiro lugar por que, a nosso ver, ela é formulada, especificada e gerada no âmbito de um processo decisório pelos tomadores de decisão a partir de um “modelo democrático” (e participativo) (DAGNINO, GOMES, 2002) e não autoritário (e “de gabinete”) como ocorre na fase da construção da agenda. Esse modelo “envolve a utilização do planejamento, e das metodologias normalmente a ele associadas, como apoio ao processo decisório. Sua adoção à risca envolve uma minuciosa definição dos interesses, valores e objetivos de cada um dos atores partidários de interesse e cursos de ação distintos” (DAGNINO, GOMES, 2002: 46-47).

Por isso, no documento da Comissão, os aspectos que caracterizam a sistemática de avaliação da atividade acadêmica são desenvolvidos de acordo com os princípios básicos:

- 1- Adesão voluntária, “aceitação ou conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos”;
- 2- Legitimidade, “reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados”;
- 3- Democracia, “envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para a melhoria do desempenho institucional.”(p.54)

Em segundo lugar, porque os atores da comunidade acadêmica têm maior peso e poder de convencimento nessa etapa da política. Precisamos lembrar que, ao contrário da fase de construção da agenda, os atores ligados à comunidade acadêmica têm maior visibilidade no processo de especificar uma determinada política.

Além disso, os recursos organizacionais de que eles dispõem, como infra-estrutura institucional, departamentos, institutos de pesquisas, os permitem atuar como consultores e pesquisadores no nível de planejar, desenvolver e executar trabalhos altamente especializados a médio e ao longo prazo. Assim, as ações dos atores da comunidade universitária são de suma importância para a elaboração das propostas que, nessa fase, diferentemente da outra, extrapolam meramente o plano da colaboração e discussão dos assuntos da pauta governamental.

Nesse aspecto, o desenvolvimento de sua atividade se caracteriza por forte integração. Pelo fato de se limitar a um número limitado de participantes, geralmente os mais reconhecidos e de maior prestígio na área, os atores não governamentais (como são os da comunidade acadêmica) possuem consistência de valores ou princípios para a elaboração das propostas, interação freqüente e intensa entre todos os membros da mesma comunidade, consenso acerca do problema a ser solucionado, relações de intercâmbio entre os membros que possuem recursos. Essas características fazem com que se constituam enquanto “comunidades ou redes políticas” (RHODES, MARSH, 1992. Apud VIEIRA, 2003).

Nas comunidades políticas há um consenso quanto aos interesses, a interdependência é elevada, o número de participantes é limitado e os atores influenciam no processo de regulação. Esse tipo de rede, por ser mais fechada, estável e integrada, constitui uma forma mais forte de coação para a definição e formulação de políticas, cujo resultado é o equilíbrio de forças, onde os membros acreditam num jogo de soma positiva, em que todos ganham (o que não implica que todos se beneficiem no mesmo nível).

Deste modo, prevalece o processo de avaliação de caráter contínuo e sistemático “para promover permanentemente aperfeiçoamento, reflexão constante e redefinição dos objetivos e das prioridades científicas e sociais da instituição acadêmica” (DOCUMENTO

BÁSICO, 1994: 55). Além disso, “não deve estar vinculado a mecanismos de punição ou premiação. Ao contrário, deve prestar-se para auxiliar na identificação e na **formulação de políticas**, ações e medidas institucionais que impliquem atendimento específico ou subsídios adicionais para o aperfeiçoamento de insuficiências encontradas” (p.55. Grifo nosso).

Por essas razões, citamos o pronunciamento no IV Seminário Nacional de Avaliação, do Vice-Coordenador do PAIUB – José Dias Sobrinho – registrando o sucesso do programa, que para nós corresponde à fase de formulação da política da avaliação:

“(...) atualmente, noventa e quatro universidades estão mostrando ao Brasil que podem ser muito bons os resultados de um diálogo maduro e competente entre as universidades e o MEC-SESU, como este que se produziu a partir de 1993 e que já é, dentre tantos outros que se foram na educação superior brasileira, o programa mais sólido, criativo, amplo, consensual portador de força de melhoria da qualidade educacional” (Apud LEITE, 1998: 62)

3. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA (1995-1996)

A partir de 1995, surgem outras políticas em nível nacional como o Exame Nacional de Cursos – ENC (1995-1996) e como a Análise de Condições de Oferta – ACE (1996). Mas essas duas últimas não envolvem, de forma democrática e participativa, como a etapa da formulação, toda a comunidade universitária em consenso com o MEC. Ao contrário, considera apenas a esfera governamental, mediante decreto ministerial. Caracterizamos esse momento como a fase da implementação da política (1995-1996).

Mas por que razão ou razões, no exato momento de implementar a política de avaliação, o MEC desacelera o apoio à proposta do PAIUB? Em outras palavras: por que se formula uma proposta e se implementa outra?

A etapa de implementação é a execução propriamente dita da política. Podemos dizer que ela resulta das propostas discutidas (fase da construção da agenda) e selecionadas (formulação da política); enquanto que as fases de construção da agenda e formulação da política estão, respectivamente, no plano da intenção e do discurso, a fase de implementação está no âmbito da execução. Neste âmbito, convém lembrarmos a seguinte afirmação de Dias Sobrinho (2003): “são as políticas governamentais que organizam as avaliações, e não o inverso”. A frase de Dias Sobrinho parece dizer que, em geral, as avaliações são chamadas a dar comprovações no que tange à qualidade da educação. Entretanto, não são os resultados da avaliação levados em consideração para definir as políticas governamentais (p.58).

De fato, a políticas para a avaliação da educação superior empreendida pelo MEC, durante a gestão do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998)⁷, não está orientada para a resolução de problemas do campo da educação superior, embora parece ser essa a razão apresentada. Cunha (2003), afirma que

“(…) A característica mais marcante da educação como meta prioritária da proposta é o destaque para o papel econômico da educação, como "base do novo estilo de desenvolvimento", cujo dinamismo e sustentação provêm de fora dela mesma – do progresso científico e tecnológico. Essa indução atuaria no sistema educacional pelo topo, isto é, pela universidade, entendendo-se que a competência científica e tecnológica é fundamental para garantir a qualidade do ensino básico, secundário e técnico, assim como aumentar a qualificação

⁷ As políticas para a educação superior foram elaboradas pela equipe do economista e ministro da Educação Paulo Renato Souza, cargo que ocupou durante os dois mandatos do presidente FHC (1995 a 2002). Paulo Renato, antes de ocupar o cargo de ministro, foi ex-secretário da Educação do Estado de São Paulo, ex-reitor da Universidade Estadual de Campinas e técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

geral da população. Para se conseguir isso, a *proposta* afirmava a necessidade de se estabelecer uma "verdadeira parceria" entre setor privado e governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico. A *proposta* referia-se negativamente à rede federal de ensino superior, que "precisaria ser revista", silenciando-se quanto ao conjunto do ensino privado, que é majoritário e, inegavelmente, de qualidade bem inferior. Assim, dizia ser inaceitável que a rede federal consumisse de 70% a 80% do orçamento do Ministério da Educação (uma estimativa, aliás, bastante exagerada) para atender apenas a 22% dos estudantes de graduação. A política para o ensino superior deveria promover uma "revolução administrativa": o objetivo seria a administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando a generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma "efetiva autonomia", mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho. Nessa avaliação, seriam levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados. A racionalização dos gastos e o aumento da produtividade deveriam se refletir em aumentos salariais de professores e de funcionários (pp.02-03).

O destaque dado à educação superior, segundo raciocínio e critério predominantemente econômico, revela o interesse do Ministério da Educação em propor um formato avaliativo de resultados que, em termos práticos e imediatos, verifica a qualidade das instituições universitárias⁸, enquanto capacidade de corresponder às demandas de mercado:

“(...) Precisamos considerar que **os custos do ensino superior**, tanto em termos absolutos como relativos, vêm se tornando cada vez mais elevados. Quer se trate de instituições públicas, financiadas com recursos de impostos, quer de instituições privadas, mantidas diretamente com o pagamento efetuado pelos alunos, é indispensável que quem sustenta as instituições seja informado sobre a qualidade e os custos dos serviços que elas prestam. **Só esta informação permite decisões fundamentadas sobre a quantidade e a direção dos investimentos a serem feitos**, quer a decisão resida com o Poder Público, quer esteja na mão das famílias que mantêm os filhos em instituições particulares. Mesmo em se tratando de universidades públicas, não se pode conceber que a autonomia as isente de accountability, nem que continuem a receber recursos públicos sem prestar contas da qualidade e da amplitude dos

⁸ É oportuno registrar que o conceito de qualidade referido pelo Ministério da Educação no documento citado está intimamente relacionado ao conceito de qualidade empresarial. Sobre este último, ver GENTILI, Pablo, A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Petrópolis: Vozes, 1995, cap.4.

serviços que prestam à sociedade em termos de ensino, pesquisa e extensão”
(MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO, 1996: 03. Grifo nosso).

Outra idéia que colocamos para compreender o processo de formação das políticas de avaliação deriva do trabalho realizado por Ranieri (2000). De acordo com os seus estudos, o elemento chave para a compreensão da política de avaliação foi a Reforma da Educação Superior iniciada em 1995, onde a Constituição Federal confere à União papel preponderante no plano legislativo.

Isso sugere que à falta de legislação estadual supletiva, a União ocupa o vácuo do poder, como historicamente tem ocorrido. Este vácuo funciona, a nosso ver, como recurso e/ou estratégia de implementação que, somado, em determinadas circunstâncias, ao desconhecimento dos atores envolvidos no processo educacional da ação e atuação da União e dos Estados e da legislação vigente, principalmente em matéria de avaliação e controle das instituições, permite prevalecer a posição do governo federal.

Além disso, vemos que o jogo de interesses, discussão, debate entre o MEC e setores da comunidade universitária no processo de elaboração das políticas de avaliação da educação superior se desloca do plano institucional (construção e formulação) para o plano individual (implementação). A leitura do decreto 2026 de 10/10/1996, em que o MEC estabelece os procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, deixa explícito este deslocamento. Um Documento Básico, publicado pelo Ministério da Educação e do Desporto em 10/07/96, coloca o objetivo do decreto:

“O Ministério da Educação e do Desporto, desde 1995, está investindo prioritariamente na melhoria da qualidade da educação em todos os níveis. A definição de ações coerentes com essa política só é possível se fundamentada no conhecimento objetivo proporcionado por processos de avaliação e diagnósticos sistemáticos (...). Nos meados da década de 80 havia grande resistência à idéia de avaliação, muitas vezes associada a penalidades burocráticas ou a restrições à liberdade de iniciativas de expansão, até então uma das prioridades do sistema de ensino superior brasileiro. Entende-se hoje

que, para retomar a expansão, visando à ampliação das oportunidades de acesso de novas faixas da população à universidade, é imprescindível investir na melhoria da qualidade do ensino superior de graduação.”

Segundo o decreto, os procedimentos compreendem o exame dos “principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino” (Art.1, Inciso I).

Conforme o Artigo 3, os “principais indicadores” são levantados pela Secretaria de Informação e Avaliação Educacional (SEDIAE) e compreendem: taxas de escolarização bruta e líquida; taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso; taxas de evasão e de produtividade; tempo médio para conclusão dos cursos; índices de qualificação do corpo docente; relação média alunos por docentes; tamanho médio das turmas; participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação; despesas públicas por aluno no ensino superior público; despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) por habitante nos sistemas públicos e privados e proporção da despesa pública com a remuneração de professores.

Em seguida, “Avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão” (Art.1, Inciso II).

Para fazer a avaliação individual das instituições de ensino superior, o artigo 4 considera os seguintes aspectos: administração geral (efetividade do funcionamento dos órgãos colegiados; relações entre a entidade mantenedora e a instituição de ensino; eficiência das atividades, meio em relação aos objetivos finalísticos); administração acadêmica (adequação dos currículos dos cursos de graduação e da gestão da sua execução;

adequação do controle do atendimento às exigências regimentais de execução do currículo; adequação dos critérios e procedimentos de avaliação do rendimento escolar); integração social (avaliação do grau de inserção da instituição na comunidade, local e regional, por meio dos programas de extensão e de prestação de serviços); produção científica, cultural e tecnológica (avaliação da produtividade em relação à disponibilidade de docentes qualificados, considerando o seu regime de trabalho na instituição).

Depois, “Avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos” (Art.1, Inciso III).

Para a avaliação dos cursos de graduação, a análise das condições de oferta pelas instituições de ensino superior, referida no inciso III do art.1, o artigo 6 considera: a organização didático-pedagógica; a adequação das instalações físicas em geral; a adequação das instalações especiais, como laboratórios, oficinas e outros ambientes; a qualificação do corpo docente e as bibliotecas (acervo bibliográfico, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental).

O decreto destaca ainda que a avaliação dos cursos de graduação, conduzida pelas Comissões de Especialistas, designadas pela Secretaria da Educação de Ensino Superior (SESU), “será precedida de análise abrangente da situação da respectiva área de atuação acadêmica ou profissional, quanto ao domínio do estado da arte na área, levando em consideração o contexto internacional, e o comportamento do mercado de trabalho nacional” (Parágrafo único, art.5).

E, por último, “avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento” (Art.1, Inciso IV). Esta, segundo o artigo 7, cabe à Comissão de

Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), que a realiza de acordo com critérios e metodologia próprios.

Prosseguindo a nossa exposição, vemos que, além de deslocar do plano institucional para o plano individual, as propostas em torno do tema da avaliação se deslocam do plano nacional (construção e formulação) para o plano global (implementação), no marco das políticas neoliberais, amplamente difundidas na América Latina e no Brasil. É o que notamos quando examinamos a proposta implementada pelo MEC, em comparação com a defendida pelo Banco Mundial (1995). Vejamos alguns aspectos dessa proposta para ilustrarmos a simetria entre as duas políticas.

Antes citarmos as estratégias de avaliação propostas pelo Banco Mundial, cabe observar dois princípios estabelecidos por Coraggio: (i) ao mesmo tempo em que o Banco Mundial recomenda políticas homogêneas para a educação superior em todo o mundo, há sinais de convivência dos atores locais tanto na implementação como nos resultados destas políticas, razão pela qual isenta a responsabilidade exclusiva de tal organismo; (ii) não se dispõe ainda de um conhecimento sistemático sobre como se efetiva a relação nos diversos países entre o Banco e as diferentes instâncias de governo e os diversos segmentos da sociedade civil, associações, sindicatos, universidades, etc. (1996: 76).

O Banco Mundial “está fortemente comprometido em sustentar o apoio à Educação. Entretanto, embora financie, aproximadamente, uma quarta parte da ajuda para a educação, seus esforços representam somente cerca de meio por cento do total das despesas com educação nos países em desenvolvimento. Por isso, a contribuição mais importante do Banco Mundial deve ser seu trabalho de assessoria, concebido para ajudar os governos a desenvolver políticas educativas adequadas às especificidades de seus países. O financiamento do Banco, em geral, será delineado com vistas a influir sobre as mudanças

nas despesas e nas políticas das autoridades nacionais” (BANCO MUNDIAL, 1995. Apud CORAGGIO, 1996: 75).

Um destes trabalhos de assessoria prestado pelo Banco Mundial no campo educacional remete à Educação Superior. O documento, cujo título diz “La enseñanza superior – las lecciones derivadas de la experiencia” expõe o motivo do interesse: “Las Universidades educam a los futuros dirigentes y preparan las capacidades técnicas de alto nivel que constituyen la base del crecimiento económico” (1995: vii).

Todavía, para o Banco, a experiência dos países em desenvolvimento aponta que as universidades não têm levado com êxito a tarefa de formar a “base do crescimento econômico”, isto é, não têm formado suficientemente bem os futuros dirigentes e as capacidades técnicas de alto nível para a sociedade: “No obstante la importancia evidente de las inversiones en enseñanza superior en el crecimiento económico y el desarrollo social , el sector sufre una crisis de proporciones mundiales” (1995: 01).

Detectada a crise do ensino superior, sobretudo no setor público, o documento sugere o caminho das reformas. Para tal, propõe a execução de algumas orientações ou medidas:

- fomentar la mayor diferenciación de las instituciones incluido el desarrollo de instituciones privadas
- proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen lãs, fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados
- redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior
- adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad (BANCO MUNDIAL, 1995: 04).

Segundo o Banco, o fomento de instituições não universitárias (aquelas que não seguem o modelo tradicional de universidade europeia de investigação) e de instituições

privadas pode “contribuir a satisfacer la demanda cada vez mayor de educación postsecundaria y hacer que los sistemas de enseñanza se adecúen mejor a las necesidades del mercado de trabajo” (1995: 31).

Satisfazer a demanda crescente de educação superior e adequá-la melhor às necessidades do mercado de trabalho requer das universidades públicas a diversificação das suas fontes de financiamento. Para isso, o documento sugere que se estabeleçam

sistemas de participación en los custos mediante el cobro de derechos de matrícula en las instituciones públicas y la eliminación de los subsidios para los gastos no relacionados con la instrucción. Los gobiernos pueden permitir a las instituciones públicas que fijen sus derechos de matrícula y otros cargos sin ninguna interferencia, y centrarse en proporcionar a los posibles estudiantes información objetiva sobre la calidad da las instituciones (BANCO MUNDIAL, 1995: 45).

O modo pelo qual o Estado pode permitir que as instituições públicas fixem seus direitos de matrícula e outros cargos sem interferência é redefinir o seu papel na educação superior. Neste ponto, o Banco Mundial entende que

la descentralización de todas las funciones administrativas claves asignándolas a las instituciones mismas de enseñanza superior es una condición sine qua non para el éxito de la reforma, en especial con respecto a la diversificación del financiamiento y al uso más eficiente de los recursos (...) Esta flexibilidad es esencial para que las universidades pueden establecer programas que respondan a las nuevas demandas del mercado laboral y controlar los custos reduciendo personal docente cuando la proporción entre profesores y estudiantes esté por bajo de los niveles de eficiencia (BANCO MUNDIAL, 1995: 71-72).

Finalmente, as recomendações prioritárias do Banco para a reforma das universidades passam pela adoção de políticas destinadas a melhorar a qualidade dos resultados de ensino e investigação e pela adoção de políticas destinadas a melhorar a equidade. Para melhorar a longo prazo a equidade, “en términos de eficiencia económica y

también de justicia y estabilidad social”, é essencial “ampliar el acceso de la mujer , los pobres y otros grupos desfavorecidos a una buena educación primaria y secundaria” (1995: 13-86). Pois, segundo expõe o documento,

“en el sector de educación hay pruebas de que las inversiones en el nivel terciario tienen tasas de rentabilidad social más bajas que las inversiones en enseñanza primaria y secundaria, y que las inversiones en educación básica pueden también incidir más directamente en la reducción de la pobreza, puesto que tienden a mejorar la igualdad de los ingresos” (1995: 14).

A adoção de políticas destinadas a melhorar a qualidade significa, para o Banco, apoiar os programas nacionais e regionais de excelência, sejam eles públicos ou privados; estimular a competição para obter acesso aos financiamentos; e apoiar o estabelecimento de sistemas de acreditação e avaliação do desempenho acadêmico (1995: 16).

Nesse quadro (conjunto de recomendações para a reforma das universidades), emergem os dois mecanismos de avaliação propostos pelo Banco: aplicação de exames nacionais (de ingresso ou de medição de qualidade) e avaliação do corpo docente. Ambos justificam-se enquanto estratégia para propiciar o “mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la investigación”.

(...) un factor determinante del desempeño académico es la capacidad para evaluar y supervisar la calidad de los resultados de la enseñanza y la investigación . Los mecanismos de evaluación más eficaces hacen hincapié en la autoevaluación de los objetivos y desempeño de una institución , junto con la evaluación externa , ya sea a cargo de asociaciones profesionales o de un organismo fiscalizador del gobierno (BANCO MUNDIAL, 1995: 12).

E, como estratégia para propiciar “*mayor autonomía de las instituciones públicas*”:

(...) Las instituciones no pueden reaccionar a los incentivos para mejorar la calidad y la eficiencia sin tener control sobre sus recursos y procedimientos . Pero junto con una mayor autonomía, es necesario que las instituciones de nivel postsecundario sean responsables de su desempeño académico y administrativo . Esto requiere criterios de evaluación y capacidad de fiscalización más complejos que los que la mayoría de los gobiernos disponen en la actualidad (BANCO MUNDIAL, 1995: 11).

Segundo Angel Díaz Barriga (2002), os critérios adotados pelo Banco Mundial, para diagnosticar e propor reformas homogêneas às universidades, têm como referência categorias economicistas, isto é, disseminação de conceitos e valores do mundo da economia na análise e diagnóstico das questões referentes ao campo da educação superior. Como as categorias e valores utilizados correspondem a um tipo particular de teoria econômica, a saber, a teoria econômica neoclássica, o Banco Mundial acaba estabelecendo, em suas recomendações feitas em documentos oficiais, uma correlação constante entre sistema de mercado e sistema universitário.

Na visão do Banco, os mercados são mais eficazes que as estruturas burocráticas do Estado. Eles respondem mais rapidamente às mudanças em tecnologia e em demanda social que o Estado; além de serem vistos como mais eficientes e econômicos em relação aos custos no fornecimento de serviços do que o setor público. Assim, não é ao acaso que as recomendações para a reforma das universidades, entre elas a avaliação, estão relacionadas às questões de descentralização administrativa, flexibilização, privatização, eficiência econômica, qualidade (empresarial), competição e relação custo-benefício. Nesse sentido, podemos dizer que a prática da avaliação não se constitui numa atividade isolada de algumas universidades de um ou outro país. Ao contrário, se trata “de un proyecto claramente internacional, que forma parte de los nuevos esquemas de globalización que circundan nuestro mundo” (DÍAZ BARRIGA, 1996: 57).

E, por fim, o processo de elaboração das políticas de avaliação se desloca da questão da qualidade educacional (construção e formulação) para a questão da qualidade de mercado (implementação).

Esse processo de deslocamento do conceito de qualidade empresarial para o campo educacional ocorre pela necessidade de ajustar a educação às demandas do mercado. A educação – vista como um produto a ser consumido – para atender as demandas do mercado, cada vez mais em mutação, deve possuir certos instrumentos de medição que permitam indagar acerca do grau de ajuste educação-mercado e propor mecanismos corretivos apropriados. Deste modo, segundo essa lógica, quanto maior for a capacidade adaptativa de um sistema educacional, maior será o seu grau de eficiência e, conseqüentemente, maior o seu poder de atuar competitivamente no mercado. Tanto mais adaptativo, eficiente e competitivo for o “produto educativo”, de melhor qualidade ele será.

CAPÍTULO IV

TENDÊNCIAS EM AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Acompanhamos, no capítulo terceiro, um pouco da trajetória da avaliação desde a sua entrada na lista de prioridades e metas da agenda governamental até a sua consolidação como pilar das políticas educacionais para orientar as modificações no sistema da educação superior brasileira.

A leitura e o exame de alguns documentos que selecionamos para compreendermos os diferentes momentos dessa trajetória (construção, formulação e implementação) apresentam a configuração de duas grandes tendências ou perspectivas. Preferimos usar a palavra ‘tendências’ pela razão de sabermos que elas não se desenham de forma pura, linear e acabada no campo da avaliação. Essas duas tendências ou perspectivas de avaliação são a democrática e técnico-burocrática.

Ambas tendências, circunscritas na realidade da educação superior brasileira, partem do pressuposto de que a avaliação é uma atividade essencial para o aperfeiçoamento

acadêmico, à melhoria da gestão e qualidade do trabalho universitário e à prestação de contas de seu desempenho para a sociedade.

Diferem, entretanto, quando é posto em questão quem deve (ou deveria) avaliar as instituições universitárias, o quê, para quê e como avaliar; em outras palavras, diferem quanto à constituição dos sujeitos, do objeto e objetivos e quanto aos fins, critérios e instrumentos de avaliação. Por esse motivo, o tipo de avaliação conseqüente, tanto de uma como de outra tendência, não acaba sendo neutro ou destituído de valores. Ao contrário, revela implícita ou explicitamente uma determinada compreensão do que vem a ser a crise da educação superior e, inevitavelmente, a própria função de sua avaliação.

Neste caso, para a tendência técnico-burocrática de avaliação, a crise da educação superior remete à questão da eficiência ou ineficiência das instituições em se adaptarem às novas exigências sociais, entendendo que a educação superior funcione como fator de incremento do mercado de trabalho.

A avaliação, para essa perspectiva, é instrumento de prestação contábil da aplicação dos recursos investidos e da produtividade desse investimento para a sociedade, de onde provêm os recursos que a sustentam a partir dos contribuintes (CARDOSO, 1991. Apud SGUISSARDI, 1997: 53-54). Não com a pretensão de modificar ou melhorar a instituição, senão determinar o seu valor, positivo ou negativo, em função da utilização que se deseja fazer de sua avaliação (CASANOVA, 1992: 43).

Nessa linha, a avaliação se limita a uma atividade predominantemente técnica, às questões de operacionalidade, vale dizer, à mensuração dos resultados produzidos pelas instituições no que diz respeito às suas tradicionais funções de pesquisar, ensinar e prestar serviços à comunidade (GOERGEN, 1995:64). Daí, portanto, o porquê da ênfase nos indicadores quantitativos:

“indicadores quantitativos promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis, a respeito das medidas físicas, como área construída, titulação dos professores, descrição do corpo docente, discente e servidores, relação dos servidores, dos produtos, das formaturas, volumes de insumos, expressões numéricas supostamente representando qualidades, como no caso de números de citações, muitas vezes permitindo o estabelecimento de “ranking” de instituições, com sérios efeitos nas políticas de alocação (ou “desalocação”?) de financiamento e como organizador social de estudantes e de profissionais.” (DIAS SOBRINHO, 1996: 17)

Em contrapartida, para a orientação democrática, a avaliação das instituições não se restringe à medição de seus aspectos performáticos. Para além desses, a avaliação adere também à própria discussão do sentido ou da existência das instituições na sociedade; entendendo que elas desenvolvam “funções múltiplas” (HABERMAS, 1993: 111). Ou seja, o conhecimento produzido em seu interior, além de ser requisitado como força produtiva, possa se tornar também um “instrumento de cidadania, em sua pluralidade, em sua diversidade” (DIAS SOBRINHO, 1995: 17).

Nesse aspecto, a avaliação na ótica democrática não se apresenta somente como prática produtora de juízos de fatos, de recolha de informação, medida e controle de desempenho que, aliás, pode englobar (RODRIGUES, 1993: 31). Mas também como juízos de valor. Isso porque o seu processo requer reflexão tanto sobre a forma (meios) de ser praticada quanto sobre o objeto (conteúdo).

Dado que avaliação sofre influência dos valores em vários momentos para se constituir, na escolha e definição do objeto a ser avaliado; na escolha da orientação da avaliação; na escolha da perspectiva que fundamenta a recolha e a interpretação dos dados; durante o processo, a partir das pressões oriundas dos valores existentes no meio e no final em que a avaliação tem lugar na sociedade, e em consequência da produção de resultados

concordantes ou dissonantes com esses valores, ela não pode ser neutra (GUBA, LINCOLN, 1986. Apud RODRIGUES, 1993: 40).

As diferentes experiências e propostas metodológicas em curso que caracterizam o funcionamento e os modos sociais da avaliação do ensino superior brasileiro (LEITE, 1998: 07) estão, de certa forma, inscritas nessas tendências. É o que vemos a partir das diferentes concepções de avaliação desenhadas desde a construção da agenda (anos 80) até a implementação (anos 90) da política pelo MEC. Diferenças que resultam em dois “modelos” concretos de avaliação, já mencionados em vários momentos deste trabalho, o PAIUB e o ENC. O Quadro 9, elaborado por Leite (1998), descreve sinteticamente as diferenças entre os formatos de avaliação (PAIUB e ENC) destacados aqui:

Quadro 9. ALGUNS FORMATOS AVALIATIVOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Formatos Avaliativos	Unidades de análise	Metodologia		Resultados
		Procedimento	Instrumentos	
PAIUB (1993)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cursos de Graduação; ✓ Instituição (ensino, pesquisa, extensão, gestão e infra-estrutura). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Avaliação Interna com Diagnóstico e Auto Avaliação; ✓ Avaliação Externa e Reavaliação. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Questionários; ✓ Indicadores quantitativos e qualitativos; ✓ Fichas – roteiro e outras, a critério da IES. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Relatório da Avaliação Interna (pela comunidade); ✓ Relatório da Avaliação; Externa (acadêmicos, empregadores e profissionais); ✓ Estudos específicos (evasão, nível sócio-econômico dos alunos e outros); ✓ Seminários e discussão na comunidade acadêmica; ✓ Autodefinição de metas e divulgação na Internet e na imprensa, a critério da IES.
ENC (1995)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conhecimento profissional dos alunos; e ✓ Cursos de graduação (condição de oferta). 	Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prova escrita nacional por profissão; e ✓ Indicadores quantitativos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conceitos e Classificação das Instituições pelo desempenho dos alunos e pelos indicadores: Conceito: A (12%); B (18%); C (40%); D (18%); e E (12%); ✓ Divulgação na Imprensa.

FONTE: Leite (1998: 09)

No ENC “aparece uma preocupação com resultados, com controle do desempenho frente a um padrão estabelecido, sugerindo um *assessment* (apreciação do rendimento dos indivíduos ou grupos), cuja finalidade se objetivaria na produtividade, voltada ao cliente” (LEITE, 1998: 10) e *accountability* (prestação de contas). E no PAIUB há “uma preocupação com a totalidade, com o processo e com a missão da instituição na sociedade” (Ibid.,p.10).

Além de mencionarmos neste trabalho as diferenças metodológicas e entre aquelas duas tendências, aliás, já amplamente discutida em nossa literatura especializada, este texto procura apresentar alguns “traços do contexto” com os quais elas se relacionam.

Em várias regiões do mundo e, em particular na América Latina, a questão da avaliação se constitui como sendo um dos temas centrais na agenda de reformas¹ da educação superior. Esta nova pauta na agenda da educação superior deriva de diversos fatores políticos, sociais e econômicos decisivos para a reformulação da relação entre Estado e Educação Superior (KROTSCH, 1999). Alguns fenômenos permitem visualizar a origem da revisão dessa relação.

Na educação superior brasileira, em diversos ângulos podemos visualizar essa crise, como por exemplo, no “velho” problema “novo” da relação entre ensino, pesquisa e extensão. Problema presente desde a Reforma Universitária de 1968, por meio do Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto 62.937 (1968) e em alguns documentos produzidos pelo Ministério da Educação e do Desporto, como o Subsídio para a Discussão

¹ O termo reforma abarca uma variedade de acepções, diferenciando-se, por exemplo, de mudança ou inovação. Aqui adotamos o mesmo significado que STOER (1986) dá à palavra: conjunto de ações orientadas para “legitimar determinada tentativa de reestruturação de forma do Estado” (Apud AFONSO, 2000: 56-57)

da Avaliação no Ensino Superior (1996), além da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996).

Tradicionalmente, em nossa realidade, o ensino é a função principal da educação superior. A Reforma Universitária quebra com essa tradição. Uma das inovações da reforma de 68, entre outras, é a consagração da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, estabelecendo a idéia de que toda a educação superior no país se organizasse em universidades e não em escolas isoladas.

Contudo, na prática, o sistema brasileiro de educação superior, ao invés de convergir para um modelo único, expande de forma desregulada, baseado principalmente em instituições isoladas no ensino privado e na criação de um corpo docente sem maiores qualificações acadêmicas (SCHWARTZMAN, 1982).

A discussão em torno da questão ensino versus pesquisa e extensão está presente na própria concepção de universidade implícita no relatório do Grupo de Trabalho encarregado de criar subsídios para a lei da reforma de 68. Uma das concepções presentes atribui à educação um papel fundamental como agente de aceleração do processo de desenvolvimento econômico, por meio da formação de recursos humanos eficazes para o mercado de trabalho. Nesse aspecto, a educação passa a ser considerada como investimento e o indivíduo como capital:

“(...) o ensino superior é investimento prioritário pela sua alta rentabilidade econômica a longo prazo, e valorização dos recursos humanos(...) A universidade é fator decisivo de desenvolvimento, como todos cremos(...) A Reforma tende a conferir ao sistema universitário uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional, que tem por conseqüência o aumento da produtividade dos sistemas econômicos. Para tanto impõe-se a metamorfose de uma instituição tradicionalmente acadêmica e socialmente seletiva num centro de investigação científica e tecnológica em condições de assegurar a autonomia da expansão industrial brasileira” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1968.).

Além dessa concepção de educação superior relacionada ao desenvolvimento econômico, outra também está presente, fundamentada em pressupostos humanistas e liberais, que enfatiza o papel da educação como promotora do desenvolvimento do indivíduo enquanto ser humano autônomo:

“Se a Reforma se referisse apenas à adequação técnica do ensino superior às necessidades econômicas, não encerraria mensagem autêntica às novas gerações (...) Nesta perspectiva, a universidade se realiza na complexidade de suas funções, integrando o saber em suas várias formas, operando a síntese da práxis e da teoria, e não apenas atuando como instrumento de crescimento econômico, mas contribuindo para o desenvolvimento total do homem” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1968).

Assim, podemos identificar no relatório a preocupação de conciliar duas vertentes de universidade, como a liberal (produção do saber desinteressado, concepção alemã) e a funcionalista (universidade voltada para às exigências imediatas do desenvolvimento econômico, concepção francesa (RIBEIRO, 1986: 27).

Ambas as concepções de universidade presentes no relatório têm como pano de fundo a idéia moderna de universidade, estruturada em torno dos “princípios modernos da Razão e do Estado que inspiraram, respectivamente, o modelo alemão e francês de universidade” (GOERGEN, 1997: 53).

De forma simplificada, para o modelo francês, o papel da universidade se define enquanto investigação instrumental e, no alemão, enquanto investigação especulativa (GOERGEN, 1997: 55). Enquanto investigação instrumental (técnica), a função da universidade é a de promover forças profissionais, operacionalizando conhecimentos científicos destinados a propiciar o progresso técnico de interesse do Estado moderno

(GOERGEN, 1997: 55-56). Enquanto investigação especulativa, a função da universidade se dirige à produção de saber desinteressado, onde, ao contrário da vertente francesa, “é o Estado que deve orientar-se nas verdades estabelecidas pelos caminhos reflexivos da razão, manejada pela universidade” (GOERGEN, 1997: 58).

Passado mais de 10 anos da Reforma de 68, o que se dava de forma conflitante no interior das instituições de ensino superior brasileiro (a relação entre pesquisa, ensino e prestação de serviços à comunidade) passa a se constituir na própria crise de funções da educação superior. De forma conflitante porque, como expressa Santos (1994),

“A função da investigação colide freqüentemente com a função de ensino, uma vez que a criação do conhecimento implica a mobilização de recursos financeiros, humanos e institucionais dificilmente transferíveis para as tarefas de transmissão e utilização do conhecimento. No domínio da investigação, os interesses científicos dos investigadores podem ser insensíveis ao interesse em fortalecer a competitividade da economia. No domínio do ensino, os objetivos da educação geral e da preparação cultural colidem, no interior da mesma instituição, com os da formação profissional ou da educação especializada, uma contradição detectável na formulação dos planos de estudos da graduação e na tensão entre esta e a pós-graduação. O acionamento de mecanismos de seleção socialmente legitimados tende a colidir com a mobilidade social dos filhos e filhas das famílias operárias tal como a formação de dirigentes nacionais pode colidir com a ênfase na prestação de serviços à comunidade local” (p.165).

E em crise na medida em que se coloca em discussão da “idéia mesmo de universidade”, fundamentada e legitimada como aparato institucional de saber-poder (TELLEZ, 1997: 05). Em outras palavras, em crise na medida em que se discutem as suas categorias básicas, por sinal herdadas da universidade moderna, categoria Estado (do ponto de vista político) e categoria Razão (do ponto de vista filosófico): “Estado-Nação e Razão moderna são conceitos que, quando não considerados ultrapassados, como entendem os globalistas e pós-modernistas (LYOTHARD) necessitam, no mínimo, novamente legitimar (HABERMAS) seus fundamentos” (GOERGEN, 1997: 54).

Resulta, pois, que essa discussão coloca as instituições universitárias em situações de bastante complexidade, afetando as relações entre o sistema de educação superior, a sociedade e o Estado.

O primeiro aspecto da situação que podemos mencionar tem relação com

“**O acelerado crescimento**, tanto em números absolutos como relativos do sistema de ensino superior, que tem caracterizado as últimas décadas, acompanhado como foi de uma **diversificação interna muito grande**, fez com que ele perdesse transparência exatamente quando esta se tornava cada vez mais relevante. O conhecimento do sistema, a avaliação da qualidade do ensino que ele oferece e da pesquisa que realiza, a análise das áreas de conhecimento que cobre e das desigualdades regionais na oferta de cursos e no desenvolvimento da investigação, não podem mais ser obtidos através de uma visão impressionista. Apenas uma avaliação que utilize procedimentos análogos aos da pesquisa científica pode fornecer à nação o conhecimento necessário do conjunto das atividades e das instituições que constituem o ensino superior do Brasil” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTE, 1996: 02, grifo nosso).

A segunda complexidade diz respeito à postura do Estado com relação à educação superior no país. Este, “ao mesmo tempo em que procura desonerar-se da responsabilidade de financiar em exclusivo o orçamento da universidade, tem vindo a tornar-se mais vigilante e interventor no que diz respeito à aplicação e gestão dos financiamentos que ainda mantém” (SANTOS, 1994: 188). Trata-se das novas funções do Estado, em especial pela passagem de “Estado-benevolente” (BRUNNER, 1990: 166) a “Estado-constringente” (CUNHA, 1996: 163) e, concomitantemente, a “Estado-Avaliador” (NEAVE. VAN VUGHT, 1994).

Isso imprime uma profunda revisão dos critérios de alocação dos recursos públicos para o sistema de ensino superior, em particular para as universidades, estabelecendo novos critérios de financiamento e gratuidade do ensino que antes não existiam (SCHWARTZMAN, 1982).

Por fim, a terceira situação está relacionada à ampliação da gama de serviços que a sociedade civil tende a exigir, cada vez mais, das instituições universitárias. Além das atividades tradicionais de ensino e pesquisa acadêmica, as instituições têm sido cobradas para assumir um grande número de atividades, que vão das assistências médicas e odontológicas a convênios de transferência tecnológicas às empresas, passando por cursos de extensão e programas de ensino à distância para professores do ensino fundamental (SCHWARTZMAN, 1982).

Diante dessas situações complexas, a crise de função das instituições de educação superior se traduz em vários dilemas: Entre eles: “voltar-se para o prático ou preservar sua autonomia especulativa?” (GOERGEN, 1997:58) Dedicar-se à formação profissional, ou conservar sua autonomia didático-científica, uma vez que “a ligação umbilical com a comunidade pode custar às universidades a perda de suas características próprias (...)”, na medida em que “o termo ‘comunidade’ em grande parte está limitado ao setor produtivo, ou seja, aos interesses econômicos das empresas”? (DIAS SOBRINHO, 1995: 21)

Esse é, portanto, um dos dilemas que parecem condicionar quase todas as concepções e práticas de avaliação da educação superior. A visão que os atores sociais têm sobre a avaliação não deixa de estar relacionado à postura ou à resposta dada para aquele dilema. E, de acordo com a postura tomada, isto é, com o modo de realizar a avaliação e conceber o seu processo no interior das instituições universitárias em crise, é possível percebê-la, como falamos, a partir tendências (ou orientações) de natureza distintas, mas não necessariamente antagônicas: tendência “técnico-burocrática” e “democrática” (MacDONALD). Vale lembrar que esse quadro é uma simplificação. Além disso, ele trabalha com a noção de tendências, não necessariamente com uma oposição fechada entre dois blocos.

QUADRO 10. TENDÊNCIAS EM AVALIAÇÃO

OPÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS	TENDÊNCIA TÉCNICO-BUROCRÁTICA	TENDÊNCIA DEMOCRÁTICA
<i>Atores</i>	<i>Avaliação externa, de orientação exógena</i>	<i>Avaliação interna e externa, de orientação endógena</i>
<i>Finalidades</i>	<i>Avaliação somativa</i>	<i>Avaliação formativa</i>
<i>Enfoque</i>	<i>Avaliação parcial</i>	<i>Avaliação global</i>
<i>Instrumentos e procedimentos</i>	<i>Avaliação Quantitativa</i>	<i>Avaliação qualitativa e quantitativa</i>
<i>Modelo</i>	<i>Avaliação formal (baseada em resultados)</i>	<i>Avaliação substancial (baseada em processos)</i>

FONTE: Almeida Júnior (1996)

CAPÍTULO V

AVALIAÇÃO COMO REFLEXÃO E PRODUÇÃO DE SENTIDOS

Nos capítulos anteriores apresentamos uma visão do campo da avaliação, bem como a descrição e a análise do processo de formação das políticas de avaliação na educação superior brasileira. Além disso, destacamos duas tendências que sintetizam o debate e as posições sobre o tema nesse processo.

Este capítulo expõe a nossa posição e concepção de avaliação. Entendemos que a ação ou atividade de avaliar tem como finalidade primordial a **produção de sentidos** – individuais e sociais – e a **reflexão** sobre esses mesmos sentidos.

Como produção de sentidos, a avaliação constrói um universo múltiplo de “significações abertas”¹ (DIAS SOBRINHO, 2003: 177) acerca do papel das instituições educativas na vida coletiva e individual. Como reflexão, a prática sistemática, laboriosa e planejada da avaliação produz questionamentos e compreensão dos efeitos epistemológicos, éticos, pedagógicos, políticos e econômicos da atividade educacional (Ibid, p. 177). Por isso, contrapomo-nos à noção de avaliação como atividade preponderantemente técnica, isto é, como controle e medição de resultados para alocar recursos e orientar as escolhas no mercado de trabalho.

¹ Como afirma Dias Sobrinho (2002), a palavra avaliação é “plurirreferencial”. Ver, neste trabalho, Capítulo 1, as múltiplas e distintas referências da avaliação.

A ação de avaliar, para além de controlar e medir, afirma e confirma valores, estabelecidos social e historicamente. Valorar as práticas e ações, em especial, como as educacionais, significa privilegiar nelas a formação de valores humanos, “demasiadamente humanos” (Nietzsche). Ainda que esses valores sejam complexos e contraditórios, pois têm relação com a nossa visão de mundo, sociedade, de ser humano, por conseguinte, de educação e das instituições educativas, eles expressam como é a nossa natureza individual e social.

Dado que não escapamos, no processo de compreender como nos constituímos enquanto sujeitos e enquanto sociedade, às encruzilhadas, necessitamos de mediações que nos forme, oriente ou que nos faça refletir (do latim, *reflectere*, flexionar para dentro de si) e julgar de forma autônoma os significados e sentidos de nossas escolhas e atitudes. No terreno daquilo que é humano, a educação, entrelaçada a ela, a avaliação, cumpre fundamentalmente com esse propósito.

Platão, discípulo de Sócrates, nos inspira um pouco sobre o que pensamos acima. O livro *A república* (Livro VII), por exemplo, expressa que se trata de conhecer o comportamento da natureza humana, conforme ela é ou não submetida à educação. O modo como esta há de se processar constitui o tema central do livro. Nele já antecipa, de certa maneira, qual é o risco de educar apenas com o propósito de buscarmos resultados imediatos, sem reflexão. E também antecipa o risco de uma educação voltada para a competição e para estabelecer *ranking* entre as pessoas, algo bastante valorizado em nossa sociedade.

Nos trechos selecionados a seguir, Platão relata, a partir do diálogo entre o seu mestre – Sócrates – e Gláucon, uma história em que homens algemados de pernas e pescoços desde a infância, numa caverna, e voltados contra a abertura da mesma, por onde entra luz de uma fogueira acesa no exterior, não conhecem da realidade senão as sombras

das figuras que passam, projetadas na parede e os ecos das suas vozes. Se um dia soltassem um desses prisioneiros e forçassem a voltar-se e olhar “de repente” para luz, esses movimentos seriam a eles penosos a ponto de cegar.

(Sócrates) - E se o arrancassem dali à força e o fizessem subir o caminho rude e íngreme, e não o deixassem fugir antes de o arrastarem até à luz do Sol, não seria natural que ele se doesse e agastasse, por ser assim arrastado, e, depois de chegar à luz, com os olhos deslumbrados, nem sequer pudesse ver nada daquilo que agora dizemos serem os verdadeiros objetos?

(Gláucon) - Não poderia, de facto, pelo menos de repente. (p.319)

Mas, se o fizessem vir para fora, subir a ladeira e olhar para as coisas até vencer o deslumbramento, acabaria por conhecer tudo perfeitamente a ponto de desprezar a sua antiga habitação, os companheiros e o saber que lá possuía.

(Sócrates) - E então? Quando ele se lembrasse da sua primitiva habitação, e do saber que lá possuía, dos seus companheiros de prisão desse tempo, não crês que ele se regozijaria com a mudança e deploraria os outros?

(Gláucon) - Com certeza.

(Sócrates) - E as honras e elogios, se alguns tinham então entre si, ou prêmios para o que distinguisse com mais agudeza os objetos que passavam, e se lembrasse melhor quais os que costumavam passar em primeiro lugar e quais em último, ou os que seguiam juntos, e àquele que dentre eles fosse mais hábil em predizer o que ia acontecer – parece-te que ele teria saudades ou inveja das honrarias e poder que havia entre eles, ou que experimentaria os mesmos sentimentos que em Homero e seria seu intenso desejo servir junto de um homem pobre, como servo da gleba, e antes sofrer tudo que regressar àquelas ilusões e viver daquele modo? (p.320)

Na Alegoria da Caverna, Sócrates e seu discípulo Platão nos mostra que o ato de educar consiste num processo, cuja finalidade é a formação humana, que ocorre mediante a ascensão do terreno ou plano das opiniões (doxa) para o plano do conhecimento (episteme). Entretanto, o primeiro trecho (p.319) nos ilustra que esse processo, na natureza humana, não acontece “de repente” – de modo a ofuscar a visão.

De modo análogo, na educação superior, o processo de avaliar não ocorre como medição simples e direta de resultados. Ao contrário, a avaliação é um “processo temporal” (DIAS SOBRINHO, 2003: 177), pois considera as distintas fases, particularidades e dinâmicas do fenômeno educativo, das instituições, administração, programas, currículos, professores e alunos. Nessa sentido, avaliação considera todos os aspectos que interferem no processo de formação das pessoas que participam da atividade educativa.

Por sua vez, o segundo trecho (p.320) nos mostra que o processo educativo não consiste na ação de distinguir e premiar os melhores. Lembra o filósofo que o risco nesse caso é o de “regozijar” e “deplorar” do outro, o que em outras palavras significa excluir o outro.

Igualmente, a ação de avaliar não consiste numa atividade para escolher ou garantir o espaço dos melhores ou das instituições melhores, isto é, como estratégia de competição e prática individual. Diferentemente disso, a tarefa de avaliar é uma construção social (DIAS SOBRINHO, 2003: 178), fortalecendo-se quando os próprios atores de determinada instituição se assumem como protagonistas da atividade avaliativa (Op.cit., p. 177). O ato de avaliar, portanto, considera

“a realização humana em suas múltiplas dimensões e sentidos que uma instituição universitária está produzindo. Nessa perspectiva, as questões fundamentais que a avaliação deve afrontar dizem respeito primordialmente aos significados da existência humana e da sociedade que a instituição está promovendo por meio de suas atividades formativas. Por isso, não deve ser tarefa individual” (DIAS SOBRINHO, 2003:180).

Platão esclarece, juntamente com Sócrates, que o sujeito que se educa, isto é, passa pelo processo de conhecer a realidade das coisas e de si mesmo, almeja o sentimento de felicidade. O conceito de felicidade, no Livro VII, está relacionado à “Idéia de Bem” que, para Platão, significa “ser sensato na vida particular e pública” (p.321). Na vida pública porque a pessoa que se educa faz de seu conhecimento uma forma de praticar a justiça

social. Na vida particular porque faz do conhecimento uma forma de libertar a sua própria consciência.

Dentro dessa perspectiva, a avaliação é um processo de consciência sobre a prática educativa e de seus efeitos. Por ser uma atividade consciente leva os sujeitos e instituições envolvidas no processo à reflexão. Essa reflexão, contudo, não é abstrata, independente da realidade. Concretamente coloca em questão o objeto mesmo da avaliação (o que avaliar?), os destinatários (para quem?), os fins (para quê?), os meios (como?) e os sujeitos (quem?).

Além disso, a capacidade de refletir propicia autonomia para julgar, escolher e decidir aquilo que se quer alcançar. Na prática educativa, em especial, isso se estabelece coletivamente e não de maneira isolada ou individual. Como atividade social, a avaliação define interesses. A palavra *interesse* vem do latim *inter esse*, o que está entre vários, o que coloca vários em relação (SAVATER, 2000: 131). Daí a importância de ser uma atividade participativa e de função pública.

A educação, em específico, a superior, entre outras coisas, permite o acesso à cultura, às novas linguagens, às profissões, à cidadania, aos bens materiais e espirituais, construídos social e historicamente pela humanidade. As instituições educativas cumprem, então, papel decisivo para o acesso a esses bens. As formas de avaliá-las requer que definamos qual é a missão das instituições na sociedade. Dependendo dessa definição, inevitavelmente estamos compartilhando direta ou indiretamente de uma dada concepção de avaliação.

Assim, por exemplo, se focamos a idéia de processo, formação, conhecimento, reflexão, autonomia, participação, interesse público, entre outras que podemos explorar a partir desse texto, focamos um tipo de avaliação, a saber, avaliação numa perspectiva social, ligada à construção da cidadania.

Os atores desse tipo de avaliação são os próprios sujeitos envolvidos no processo, a comunidade universitária. Os recursos de poder são os valores comuns que os atores apóiam e compartilham no âmbito da teoria e da prática no processo de construir as políticas. Os valores percorridos são o da democracia e da participação. A sua base epistemológica tem relação com as relações entre as partes e o global, com os questionamentos e a produção de sentidos, com a construção de identidades, com a produção da qualidade em termos amplos (DIAS SOBRINHO, 2003: 176). As questões pertinentes para essa ótica de avaliação estão relacionadas às qualidades sociais do processo educacional, aos movimentos intersubjetivos que ocorrem na dinâmica educacional. Nesse prisma, a avaliação é ação reflexiva e produtora de significações que elevam o ser humano.

Se, ao contrário, privilegiamos a idéia de resultado, informação, partes isoladas, explicação técnica, controle e interesse empresarial, focamos uma outra forma de avaliação – avaliação técnica, cujos atores são predominantemente as autoridades administrativas. Os recursos de poder utilizados para o processo de formulação e implementação são os recursos políticos-financeiros. Os valores preponderantes são os da eficiência, produtividade, utilidade e competitividade. A base epistemológica está relacionada à análise das partes isoladas, à explicação definida e acabada, à seleção, hierarquização e à acumulação progressiva de resultados (DIAS SOBRINHO, 2003: 176). As questões relevantes para essa concepção de avaliação dizem respeito às quantidades da dinâmica educacional. Por isso, a avaliação, nessa linha, deve ser um instrumento de registro e controle.

Na educação superior brasileira, localizamos, no período delimitado por este trabalho (1983-1996), as duas perspectivas de avaliação mencionadas nos parágrafos acima. Uma vinculada à idéia de reflexão e produção de sentidos, por exemplo, o PARU (1983), PAIUB (1993) e, outra, vinculada à idéia de controle, como o Exame Nacional de

Cursos/“Provão”(1996). No momento em que a avaliação se consolida como política educacional – fase de implementação (1996) – prevalece a proposta governamental nos meios educacionais.

Contudo, em 2003, no início da gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva, outra proposta para uma política de avaliação da educação superior está em curso – o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Essa proposta é resultado de vários estudos realizados pelos membros da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), designada pelas Portarias MEC/SESu número 11 de 28 de abril de 2003 e número 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque, em 29 de abril do mesmo ano, “com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados”. Presidida pelo professor José Dias Sobrinho (UNICAMP), a CEA é integrada por atores representantes de diversos segmentos sociais, da comunidade universitária, dos setores governamentais e da sociedade organizada.

Pelas suas características, a nova proposta nacional de avaliação da educação superior brasileira indica os pressupostos filosóficos, políticos e acadêmicos para instaurar um novo modelo e visão de avaliação, respeitando a diversidade, autonomia, qualidade, participação e missão pública das instituições universitárias brasileiras. No documento produzido pela CEA, intitulado *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior* (agosto/2003), encontramos algumas diretrizes que confirmam a nossa afirmação:

- a) transformação na Educação Superior brasileira para corresponder mais diretamente aos anseios da sociedade por um país democrático, cujos cidadãos participem ativamente na definição dos projetos de seu desenvolvimento;

- b) preservação dos valores acadêmicos fundamentais, como a liberdade e pluralidade de idéias, que se manifestam no cultivo da reflexão filosófica, das letras e artes e do conhecimento científico;
- c) valorização das IES como instituições estratégicas para a implementação de políticas setoriais nas áreas científica, tecnológica e social;
- d) afirmação do papel irrenunciável do Estado na constituição do sistema nacional de Educação Superior, comprometido com a melhoria de sua qualidade, tendo as universidades públicas como referência do sistema;
- e) credenciamento periódico das instituições públicas e as privadas de qualquer natureza – particular, comunitária, confessional ou filantrópica, mediante processo de avaliação que integra a presente proposta (SINAES), ao qual se dará sempre ampla publicidade.
- f) valorização da missão pública no âmbito local, regional e nacional através de um sistema de avaliação que tenha como principal objetivo a melhoria da qualidade acadêmica e da gestão institucional. (SINAES, 2003)

Até a confecção final deste trabalho, o SINAES se configura como proposta em construção. Resta, porém, observar como serão formuladas, concretamente, essas diretrizes e, ainda mais, como serão implementadas no âmbito da educação superior brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou um estudo sobre o processo de formação ou elaboração das políticas de avaliação da educação superior no Brasil entre os anos de 1983 a 1996. Em nossa análise, esse processo foi marcado por algumas etapas bem determinadas, a saber, construção, formulação e implementação da política. Demonstramos, contudo, que essas fases não ocorreram de modo linear. Ao contrário, foram complexas e contraditórias. Como consequência, a fase de implementação descartou e desconsiderou as propostas, experiências construídas e formuladas anteriormente pelo conjunto da comunidade universitária, MEC e sociedade organizada.

A construção da agenda (1983-1992) consistiu na etapa em que o tema da avaliação entrou para a pauta de interesse governamental. Caracterizou-se pela relação entre a crise da educação superior e o problema de gestão, função das instituições na sociedade. O reflexo disso foi a ausência, nessa fase, de entendimento entre os atores ligados ao processo (representantes dos órgãos governamentais e comunidade universitária) no tocante à elaboração de uma proposta comum de avaliação para a educação superior. Na etapa da construção surgiram várias discussões e debates. Mas elas foram tensas. Ao mesmo tempo, polarizadas, dado a pouca simetria nas relações de poder e dos recursos utilizados por eles para fazer prevalecer uma determinada proposta, como por exemplo, a proposta de enfoque técnico-burocrático ou de enfoque participativo.

No processo de formulação da política ocorreu o contrário, embora permaneceu o mesmo cenário – crise da educação superior. No entanto, o foco da crise passou a ser a

questão da qualidade. Este trabalho não explicou diretamente o porquê disso. Mas apontou que aquela questão teve relação com o entendimento estabelecido entre os atores governamentais e comunidade universitária na especificação da política, voltada, nessa etapa, para a melhoria de qualidade das atividades desenvolvidas pelas instituições. Além disso, o peso que os atores acadêmicos tiveram na etapa da formulação acabou por convencer e atrair a adesão dos representantes dos setores governamentais na elaboração de uma alternativa para a avaliação da educação superior, o PAIUB.

Finalmente, na etapa da implementação da política ocorreu aquilo que podemos chamar de “virada de mesa”. Mediante decreto ministerial e, posteriormente, regulamentado em forma de lei, instaurou-se o “modelo” de avaliação da educação superior brasileira – ENC (“Provão”), desconsiderando assim, a proposta formulada na etapa anterior. Apontamos que a implementação dessa política, contrariando a expectativa da comunidade acadêmica, freou a consolidação de um processo participativo e democrático. Isso ocorreu justamente num contexto em que o foco da avaliação passou a considerar: a) o desempenho dos alunos e não as instituições em sua globalidade; b) a realidade das instituições em relação ao mercado educacional, e não em relação à sua natureza, pedagógica, política e ética; c) a qualidade dos produtos e não dos processos educacionais.

Certamente, o descompasso detectado por este estudo, no âmbito da educação superior brasileira, no processo entre construir, formular e implementar uma determinada política remete à uma questão de cunho filosófico e político mais ampla – a relação entre teoria e prática. Cabe-nos refletir, pois, sobre a diferença entre as intenções e as ações.

No tocante ao processo de elaborar uma política, a diferença entre teoria e prática decorre, muitas vezes, da ausência de definição de algumas questões (de natureza política, filosófica, ética e pedagógica) entre os atores relacionados ao processo, sejam eles atores governamentais ou não: educar preparando para a cidadania ou para o mercado; educar para

a formação ou informação; defender os interesses públicos ou privados na educação; elaborar políticas para centralizar ou descentralizar; padronizar ou diferenciar o sistema de nível superior; regular ou avaliar a qualidade das instituições.

Como as respostas para essas questões, nas relações sociais, nem sempre são duais ou reduzidas ao mundo do “isto ou aquilo”, procuramos mostrar que elas variam de acordo com a posição dos atores e a sua concepção de avaliação; variam, ainda, conforme as relações diferenciadas de poder e recursos estabelecidos entre eles em determinado campo. Isso faz compreender porque, no processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil, uma política avaliativa adquire certo predomínio numa determinada etapa na rede ou teia de relações sociais.

Os descaminhos inevitavelmente trilhados até aqui se justificam pela complexidade de estudo e novidade do campo da avaliação. Todavia, isso não deixou de ser um desafio para escrever o trabalho e estímulo para prosseguir o estudo de uma temática múltipla em seus significados, sentidos e usos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I – LIVROS E PERIÓDICOS

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

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.). **Pós - neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ARRETCHE, M. **Emergência e desenvolvimento do welfare state**: teorias explicativas. BIB. Rio de Janeiro, n.39, 1995.

BELLONI, Isaura. A universidade e o compromisso com a avaliação institucional na reconstrução do espaço social. In: COSTA, M.J. Jackson (org.). **Avaliação institucional e o desafio da universidade diante de um novo século**. Belém: UFPA, 1997. pp.17-34.

BRUNNER, Joaquin J. La crisis y el futuro de la educación superior. In: **Eucación superior en America Latina: cambios y desafios**. Chile: Fondo de Cultura Economica, 1990. Cap.IV.

CASANOVA, Maria Antonia. **La evaluación, garantía de calidad para el centro educativo**. Madrid: Edelvives, 1992. 150p.

CATANNI, A.M., OLIVEIRA, J. F. de, DOURADO, F. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, J., RISTOFF, D.I. (Orgs.). **Avaliação democrática**: para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

CHAUI, M. Universidade operacional. In: **Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.4, n.3, pp. 03-08, set. 1999 (caderno CIPEDES).

COHEN, F., FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

CORAGGIO, José L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção ? In: TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian J., HADDAD, Sérgio(orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. Cap.III.

CUNHA, Luiz Antônio. Avaliação universitária na América Latina. In: FREITAS, Marcos

C.(org.). **A reivenção do futuro**. São Paulo: Cortez, 1996. pp.143-166.

CUNHA, Luiz Antônio. Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. In: **Cipedes-Centro Interdisciplinar de Pesquisa para o Desenvolvimento da Educação Superior**. Campinas, SP, n.1, pp.7-21, jun.1998. Separata da Avaliação-Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, Campinas, SP, v.3,

DAGNINO, R., GOMES, E. O processo decisório na universidade pública brasileira: uma visão de análise de política. In: **Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.7, n.4, pp. 43-70, dez.2002

DAVYT, Amílcar, FIGAREDO, Francisco. Dos enfoques sobre la educación superior. **Avaliação-Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, v.1, n.2, p.15-22, dez.1996.

DEPRESBITERIS, L. **Avaliação educacional em três atos**. São Paulo: SENAC, 1999.

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

DIAS SOBRINHO, J. Educação e avaliação: técnica e ética. In: DIAS SOBRINHO, J., RISTOFF, D.I. (Orgs.). **Avaliação democrática: para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002.

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

DIAS SOBRINHO, José(org.). **Avaliação institucional da Unicamp: processo, discussão e resultados**. Campinas, SP: Unicamp, 1994. 403p.

DIAS SOBRINHO, José, BALZAN, N. C.(orgs.). **Avaliação institucional: teoria e experiência**. São Paulo: Cortez, 1995. pp.07-86.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.6, n.3, set. 2001.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis, R.J.: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional: integração e ação integradora. **Avaliação-Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas ,v.2, n.2, p.19-29, jun.1997.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação quantitativa, avaliação Quantitativa: interações e ênfases. In: SGUISSARDI, Valdemar.(org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. pp.71-90.

DIAS SOBRINHO, José. Funcionamento e modos sociais da avaliação institucional. In: **Avaliação-Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.3, n.2, pp.65-76, jun.1998.

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

DIAZ BARRIGA, A. A avaliação no marco das políticas para a educação superior: desafios e perspectivas. In: **Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.7, n.2, pp. 09-28, jun. 2002

DIAZ BARRIGA, Angel. Evaluacion de lo academico – nuevas reglas y desafios. Revista do **Programa de estudos pós-graduados**, puc-sp, São Paulo, n.2, p.57-72, jun.1996.

FREITAS, L.C. (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática**. Campinas, SP: Papirus, 1995. Cap. 2.

GENTILI, Pablo, A. A. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GENTILI, Pablo, A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: **Neoliberalismo , Qualidade Total e Educação**. Petrópolis: Vozes, 1995, cap.4.

GOERGEN, Pedro. A avaliação Universitária na perspectiva da pós-modernidade. In: **Avaliação-Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.2, n.3, pp. 19-23, set. 1997.

HABERMAS, Jürgen. A idéia da universidade: processos de aprendizagem. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.74, pp.111-130, jan/abr.1993. Conferência pronunciada no Instituto Alemão de Lisboa em 30.03.1987. Trad. João Barreto.

HAM,C., HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HOUSE, E. **Evaluación, ética y poder**. Madri: Morata, 1994.

IANNI, O. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

KROTSCH, P. El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad de la educación superior em la Argentina. In: Yarzabal, L, RUIZ, R. (Orgs.). **Evaluar para transformar**. Caracas: IESALC-UNESCO, 1999.

LEITE, D. Avaliação institucional, reformas e redesenho capitalista das universidades. In: **Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.7, n.2, pp. 29-48, jun. 2002

LEITE, Denise. Avaliação e tensões, estado, universidade e sociedade na América Latina. In: **Avaliação-Revista Avaliação da Rede de Avaliação institucional da Educação Superior**, Campinas, v.2, n.1, p.7-17, mar.1997.

LEITE, Denise. Editorial. In: **Avaliação-Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.3, n.2, pp.07-13, jun.1998.

LEITE, Maria Cecília L. Avaliação e relações de poder: Paiub e Exame Nacional de Cursos. In: **Avaliação- Revista da rede de Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP, v.3, n.1, pp.59-68, mar.1998.

NEAVE, Guy, VAN VUGHT, Frans A. **Prometeo Encadenado**: estado y educación en europa. Barcelona: Gedisa, 1994.

NIETZSCHE, F. Para além de bem e mal. In: **OS PENSADORES**. São Paulo: Abril Cultura, 1987.

PAIVA, V. **Educação e bem - estar**. In: Educação e Sociedade, 12 (39): 161- 200, 1991.

PLATÃO. A república. Lisboa, Portugal: Gulbenkian, 1949. Livro VII.

RANIERI, Nina B. **Educação Superior, Direito e Estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Edusp, 2000.

RISTOFF, D.I. **Universidade em foco**: reflexões sobre a educação superior. Florianópolis: Insular, 1999.

RODRIGUES, P. Avaliação curricular. In: ESTRELA & NÓVOA (orgs.).**Avaliação em educação**: novas perspectivas. Porto: Porto Editora, 1993.

SANTOS FILHO, J.C. Análise teórico - política do Exame Nacional de Cursos. In: **Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.4, n.3, pp. 09-24, set. 1999.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SAVATER, Fernando. **Ética para o meu filho**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SAVIOL A., FIORIN J. L., **Lição e redação**. São Paulo: Moderna, 2001.

SCHAFF, A. **A sociedade informática**. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

SCHWARTZMAN, Simon. O contexto institucional e político da avaliação. In: DURHAM, Eunice R. (org.). **Avaliação do Ensino Superior**. São Paulo: EDUSP, 1992. pp. 13-27.

SGUISSARDI, Valdemar(org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas: Autores Associados, 1997. Cap.2.

SILVA JÚNIOR, J. dos Reis, SGUISSARDI, Valdemar. **As novas faces da educação superior no Brasil**: reformas do Estado e mudanças na produção. São Paulo: Cortez, 2001.

STUFFLEBEAM, D. L. y SHINKFIELD, J. **Evaluación sistemática. Guía teórico y práctica**. Barcelona: Paidós – MEC, 1987.

TELLES, V. S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: Dagnino, E. (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo. Brasiliense, 1994.

VIANA, Ana L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 2, n.30, pp.05-43, mar-abr. 1996

II – DOCUMENTOS

- PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA – PARU. Brasília, 1983.
- RELATÓRIO DA COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR - “Por uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira” . Brasília, 1985
- RELATÓRIO DO GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – GERES, Brasília, 1986.
- PROPOSTA PARA A UNIVERSIDADE BRASILEIRA DO SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – ANDES-SN (1986).
- DOCUMENTO CONCLUSIVO DA XLII PLENÁRIA DO CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS – CRUB Brasília, 1986.
- Anais do Encontro Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior, Brasília, 1987.
- Proposta de Uma Nova Política para o Ensino Superior–“Projetão” . Brasília,1991.
- BANCO MUNDIAL. La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia.Washington D.C., 1995.

- PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (PAIUB). Documento Básico. In: **Avaliação-Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, v.1, n.1, pp.54-59, dez.1996.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Reforma Universitária (relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto 62.937/68). Brasília, 1984.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. A avaliação do ensino superior (subsídios para discussão). Brasília, 1996. pp.01-10.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. Exame nacional de cursos (Documento Básico). Brasília, 1996.

III – TESES

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. **Avaliação institucional**: considerações sobre algumas tendências teórico-metodológicas em curso na educação superior brasileira. Campinas, SP: [s.n.], 1998. (Dissertação de Mestrado)

MENEGHEL, Stela Maria. **A crise da universidade moderna no Brasil**. Campinas, SP: [s.n.], 2001. (Tese de Doutorado)

VIEIRA, Ana Cláudia. **Contribuições teóricas para a análise da integração vertical da indústria citrícola**. São Carlos, SP: UFSCAR, 2003. Cap. 1. (Tese de Doutorado).