PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Klinger Luiz de Oliveira Sousa

O caráter público do SINAES e seu potencial de transformar o currículo das universidades

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO: CURRÍCULO
São Paulo
2009

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Klinger Luiz de Oliveira Sousa

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO: CURRÍCULO

O caráter público do SINAES e seu potencial de transformar o currículo das universidades

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Educação, sob a orientação da Profa. Dra. Isabel Franchi Cappelletti.

São Paulo

2009

Banca Examinadora

_____

_____

_____

_____

_____

A
Marcia, Nathália e Helena

AGRADECIMENTOS

É longo o percurso que leva à conclusão de uma tese de doutorado. Refletindo sobre todo o processo em sentido contrário, do ponto em que me encontro ao ponto do qual parti, é inevitável a angústia ao tentar circunscrever minhas considerações ao grupo que mais diretamente se envolveu comigo nessa empreitada.

Ao ampliar a análise aos demais campos de minha vida que estiveram simultaneamente implicados com esse esforço acadêmico, vão-se avolumando referências fundamentais no plano familiar, profissional, social e acadêmico. Muitos precisariam ser enumerados e citados nominalmente em uma homenagem singela e honesta nesse importante momento de minha vida.

Na impossibilidade de assim proceder, conforta-me a ideia de vê-los muito bem representados por algumas poucas pessoas que, pela providência e valor, foram espécie de pilares a estruturar e tornar seguro o percurso final de minha trajetória.

Profa. Dra. Isabel Franchi Cappelletti, minha orientadora. Alma generosa, aceitou um pupilo que pouco prometia oferecer-lhe, bem ao contrário, em função das circunstâncias da vida, inclinava-se mais a provocar-lhe embaraços. Mulher corajosa!, não se intimidou diante do desafio que lhe foi apresentado. Professora dedicada!, instruiu, ajudou, indicou caminhos, estimulou, abriu portas, deu-me autonomia. Pesquisadora rigorosa, não transigiu em nenhuma exigência e possibilitou o meu pleno desenvolvimento. Amiga afetuosa, permitiu-me o convívio social que resultou em uma verdadeira educação de valores e atitudes.

Prof. Dr. Alípio Casali e Prof. Dr. Antônio Chizzotti, dois dentre os muitos valorosos professores do Programa de Educação: Currículo cujas contribuições diretas ao trabalho agradeço especialmente e por meio dos quais espero estar agradecendo a todos os meus professores, em todos os níveis de minha escolarização.

Profa. Dra. Leila Rentroia Iannone e Profa. Dra. Mônica Piccione Gomes Rios, a quem também devo valiosas contribuições para o desenvolvimento do trabalho. Ao mencioná-las nominalmente, estendo minhas homenagens a todos os(as) entrevistados(as) e àqueles que se empenharam junto comigo na juntada de documentos e depoimentos para a minha pesquisa.

Prof. Jaime Guedes de Souza, Dr. José Luiz Junqueira e novamente Profa. Dra. Mônica Piccione Gomes Rios, a quem agradeço pelas excelentes oportunidades de trabalho que me propiciaram na educação superior e que, juntos, representam outras tantas pessoas que ao longo de minha vida acreditaram em mim e me abriram portas no mercado de trabalho.

Terezinha Fernandes Soares Pinto, amiga e aluna que tanto na graduação como na pós-graduação permitiu-me o profícuo convívio como docente e preceptor em seu desenvolvimento acadêmico, em nome da qual desejo agradecer o grande número de alunos (as) que tive nesta ainda curta carreira docente, mas que grandes ensinamentos me têm proporcionado.

Marcia Ferreira da Costa, esposa e companheira de todas as horas, que soube dividir comigo as atribuições familiares na educação de nossas filhas ao mesmo tempo que conduziu em parelho com a minha a sua própria carreira acadêmica. Médica brilhante, mestra dedicada, em

breve doutora em medicina. Em seu nome espero poder agradecer a minhas filhas, aos meus pais, meus irmãos, meus sogros, minha cunhada, tios e sobrinhos, que juntos ajudaram-me a chegar aqui.

Por fim, não poderia eximir-me de um último agradecimento a um educador muito particular a quem devo ensinamentos em vários campos, dentre os quais a formação de minha convicção em buscar incansavelmente o conhecimento claro, rigoroso e distinto das coisas com que tratávamos. Celso Augusto Daniel foi meu professor na especialização que fiz em Santo André, foi responsável pelo meu ingresso no Mestrado na FGV, com ele fiz vários cursos, com ele discuti e defendi a minha dissertação. Embora já não se encontre entre nós, consola-me pensar que, onde estiver sentirá orgulho por ter estado presente nesta caminhada.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 11

CAPÍTULO I - O significado do público e do privado na sociedade contemporânea.... 19

1.1 A modernidade e a transição para além do moderno...... 28

1.2 O público e o privado como categoria de análise na contemporaneidade...... 36

1.3 Estado e sociedade...... 44

CAPÍTULO II – O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.. 51

2.1 O Sistema Federal de Educação Superior...... 53

2.2 O contexto que precedeu o SINAES...... 60

2.3 A concepção e a formulação do SINAES...... 70

CAPÍTULO III – A política de avaliação da educação superior...... 82

3.1 A matriz de paradigmas de avaliação...... 86

3.2 As concepções de avaliação e o SINAES..... 93

3.3 As condicionantes históricas...... 97

CAPÍTULO IV – O SINAES e o currículo da universidade 135

4.1 Currículo e sociedade......137

4.2 Currículo na educação superior...... 148

4.3 O conceito de universidade......155

4.4 O SINAES como rede de informação e de conhecimento......164

CAPÍTULO V – Caminhos da Pesquisa......170

5.1 Técnicas e instrumentos de coleta de informações.....173

5.1.1 Entrevistas......177

5.1.2 Observação participante......183

CAPÍTULO VI – Tratamento dos dados, análise e interpretação 186
6.1 Discussão dos dados – entrevistas 188
6.1.1 Os impactos do SINAES sobre o currículo 188
6.1.2 O SINAES como sistema de avaliação 191
6.1.3 A CPA e a autoavaliação 195
6.1.4 O ENADE 200
6.1.5 A regulação e a supervisão 204
6.2 Discussão dos dados - experiência observada 209
6.3 Análise e interpretação dos dados 232
6.4 O quadro teórico que emerge da teoria e análise dos dados 266

CAPÍTULO VII – Considerações finais.....272

BIBLIOGRAFIA...... 285

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Número de IES, cursos e matrículas 1980 a 2006 64
QUADRO 2: Esquema do modelo de avaliação proposto pelo SINAES 133
QUADRO 3: Categorias de análise – entrevistas 182
QUADRO 4: Esquema teórico 271

RESUMO

A presente pesquisa visa compreender o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES como política pública na perspectiva de identificar o seu caráter público e inferir acerca do seu potencial em transformar o currículo das universidades. Para tanto, faz uso do conceito de contemporaneidade que orienta a reflexão teórica acerca dos paradigmas da modernidade e sua transição. Algumas dicotomias importantes para precisar o conceito de contemporaneidade, tais como público/privado, regulação/emancipação e fato/valor, estruturam o quadro teórico de análise.

A oportunidade que tive de estabelecer o projeto da pesquisa ainda no início da implantação do SINAES, combinada com a possibilidade de exercício profissional na avaliação institucional de uma universidade, permitiu acompanhar minuciosamente a implementação da política de avaliação. Na condição de pesquisador social inserido no paradigma dialético-crítico, entendo que produzir conhecimento implica compreender os fenômenos a fim de transformar a realidade. Pondero, assim, que o SINAES tenha-se firmado como rede de informação e conhecimento que incide sobre o currículo da educação superior e que, em seus instrumentos, articula um amplo e diverso volume de informações acerca das IES.

Parto da hipótese de que a implementação do SINAES vem gradativamente corrompendo os pressupostos epistemológicos e axiológicos que orientaram a sua concepção e pondero, à luz dos depoimentos colhidos, dos documentos manuseados e da experiência observada, em que medida o interesse público da política de avaliação ficou comprometido.

O que emerge desta investigação é que o SINAES, tal qual fora concebido, deixou de existir. O sistema de avaliação da educação superior em curso hoje no País tem por centro o ENADE, embora, concluo, o SINAES ainda mantenha condições de, por meio da avaliação, dar sentido ético à atuação das universidades, atendendo com isso ao interesse público. Todavia, há que propugnar por um novo Estado, mais bem aparelhado, capaz de agir com competência e eficácia.

Palavras-chave: Avaliação – Currículo – Educação Superior - SINAES.

ABSTRACT

This study intends to examine National System for Higher-Education Evaluation (SINAES) as a public policy, identify the features of such policy and assay its potential to alter college curricula. The conception of contemporaneity was chosen as natural guide for the theoretical reflection on the paradigms of modernity and its transition and some important dichotomies – public/private, regulation/emancipation, fact/value – were brought out to structure the theoretical panorama of analysis.

This research project followed the implementation of SINAES from the inception, which allowed the researcher – whose professional activity includes evaluating college education – close examination of the enforcing of the mentioned policy of evaluation. As a social researcher engaged in the dialectic-critical paradigm, the author views the production of knowledge directed to the understanding of phenomena so as to transform such knowledge. This leads to a natural reasoning that SINAES was established as a web of knowledge and information which leans on the programmes of college education and that through its tools it articulates a wide and varied amount of information about higher-education institutions.

The hypothesis that sets out this study is that the implementation of SINAES has been gradually deteriorating the epistemological and axiological assumptions guiding its conception and the author discusses – backed by collected attestation – documental analysis and observation of lived experience, to what extent the public interest of evaluation policy was jeopardized.

Investigation points only too clearly that SINAES, as it was originally conceived, no longer exists. The system of evaluating higher education in Brazil is currently centred on ENADE, although SINAES still holds conditions – through evaluation – of offering an ethical sense to college performance, and by so doing of attending to public interest. However, it is unavoidable that a new state be erected, much better equipped, willing to learn how to manage education in a competent and efficient way.

Key words: evaluation – curriculum – higher education - SINAES

INTRODUÇÃO

Público e privado se apresentam como termos mutuamente excludentes, cada qual com forte conteúdo axiológico, produto de uma construção histórica, social, política, jurídica, econômica e cultural. Bobbio (1995) atribui ao par público/privado a condição de constituírem uma *grande dicotomia*[1], conceito que empresta aos termos a peculiaridade de abrigar considerável quantidade de ideias que, no curso da história vão variando de significados, dando-lhes característica polissêmica.

Uma precisa determinação desses termos exige o seu enquadramento em um período histórico e socialmente demarcado a que convencionamos chamar de moderno. Na modernidade, o conceito de público é costumeiramente confundido com o estatal, ao qual se associa o atributo da universalidade e do bem comum, ao passo que ao conceito de privado associa-se o indivíduo, o domínio da liberdade e das particularidades. Estado e indivíduo constituem-se, dessa forma, em termos que se alinham sob a grande dicotomia estabelecida pelo público e o privado que aborda Bobbio.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)[2] é uma política pública federal voltada a produzir resultados na educação superior do País. Concebida e implementada no âmbito de governo, expressa determinadas concepções de avaliação e da própria educação superior que suscitam questionamento acerca de seu compromisso com o interesse público.

O caráter público da política de avaliação da educação superior no Brasil requer definição mais clara nos termos dessa *grande dicotomia*. Sua gênese estatal, por si só, não lhe assegura tal condição, uma vez que nem mesmo os governos legitimamente engastados no poder estão isentos de verem suas ações, no todo ou em parte, capturadas por interesses privados.

---

[1]"Podemos falar corretamente de uma grande dicotomia quando nos encontramos diante de uma distinção da qual se pode demonstrar a capacidade: a) de dividir um universo em duas esferas, conjuntamente exaustivas, no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão, e reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser contemporaneamente compreendido na segunda; b) de estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes aos quais atualmente e potencialmente a disciplina se refere devem nela ter lugar, e principal, enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela, secundárias" (BOBBIO, 1995, p.13-14).

[2]Instituído pela Medida Provisória - MP nº 147, de 15/12/2003, convertida com mudanças, posteriormente, na Lei nº 10.861, de 14/04/2004.

A política de avaliação da educação superior sintetizada no SINAES é produto de um debate estabelecido não apenas no decorrer de seu processo de concepção e primeira formulação, mas também em sua discussão pública ao ser convertida em lei. A discussão fomentada em torno de suas concepções e diretrizes, embora com força para legitimá-la, não a isenta de uma formulação equivocada e mesmo de uma implementação enviesada, com poder de afastá-la, no todo ou em parte, de seus objetivos.

O caráter público do SINAES deve ser aferido a partir do entendimento dado a *público* quando a referência é política pública. É o interesse público que deve ser utilizado como parâmetro ao cotejar os resultados do SINAES na educação superior, esse, por sua vez, não é algo fácil de traduzir e, embora exista certo consenso sobre alguns aspectos abrigados por essa categoria, admitem-se variantes em função do grupo social, do contexto histórico, das referências culturais, etc. O fato é que a maneira pela qual os indivíduos entendem *interesse público* e a sua forma de institucionalização tem estreita relação com o significado que o *público* e o *privado* assumem na sociedade contemporânea.

A dinâmica própria da sociedade constrói e reconstrói constantemente consensos advindos do permanente conflito de interesses expressos pelos atores sociais, o que coloca em questão a perenidade de certos conceitos. Faz sentido, portanto, submeter à revisão conceitual o significado de *público* e *privado* e seu valor como categoria de análise na contemporaneidade.

O nosso é um tempo de fortes mudanças, em ritmo frenético, geradoras de permanentes indeterminações que anunciam novos paradigmas de compreensão da sociedade e mesmo do próprio conhecimento. Como bem precisou Sousa Santos: “Há um desassossego no ar. Temos a sensação de estar na orla do tempo, entre um presente quase a terminar e um futuro que ainda não nasceu” (2005b, p.41).

A perspectiva de estar vivendo um período de tempo no qual a sociedade se transforma e estabelece um novo conjunto de paradigmas que altera radicalmente a compreensão do mundo autoriza-nos a investigar o caráter da modernidade e dos sinais que podem determinar uma transição paradigmática. Isso será útil tanto para precisar a abordagem sobre o público e o privado quanto para pensar sobre o currículo das universidades na contemporaneidade.

Verificar o caráter público do SINAES exige compreender o contexto em que foi concebida a política pública de avaliação da educação superior por ele traduzida, bem como o seu âmbito específico de atuação dentro de uma realidade institucional marcada por um pacto federativo que permite sobrepor sistemas de educação superior alcançados de formas diferentes pela política pública.

Dessa forma, importa entender o Sistema Federal de Educação Superior e sua estrutura para, em seguida, dar um passo atrás e recuperar a experiência de avaliação da educação superior que precede o SINAES para, aí sim, destrinçar os argumentos teóricos que sustentaram a proposta e aqueles que se apresentaram quando de sua efetiva implementação.

No esforço de procurar compreender o caráter público do SINAES insere-se a necessidade de aferir o seu potencial de transformar o currículo da educação superior, o que exigirá da pesquisa buscar pressupostos teóricos e procedimentos metodológicos que instruem a concepção de avaliação preponderante na política pública.

Como toda epistemologia se desenvolve em um contexto histórico demarcado, mostrou-se útil à investigação reconstruir o percurso histórico da avaliação institucional no Brasil, encadeando as suas condicionantes para melhor compreender a força com que se apresentaram as convicções dispostas no texto final do SINAES bem como as tensões que condicionaram a sua implementação no período pesquisado.

O currículo, por sua vez, será tratado numa perspectiva que permita enxergar a estreita relação deste com o projeto de civilização hegemônico em curso na sociedade. Como, já afirmado alhures, estamos em tempo de transição de paradigmas, o currículo será confrontado com o paradigma dominante da modernidade, permitindo reconhecer sua forte presença na organização e estruturação curricular da educação superior, mas também possibilitando contemplar a contemporaneidade, com o currículo apresentando características que ora reforçam os paradigmas modernos e ora os solapam.

Compõe esse processo de afirmação de um paradigma sociocultural da modernidade e de sua fragilização a elaboração da dicotomia entre fato e valor. É possível entendê-la no contexto dessa investigação como mais uma das *grandes dicotomias* que já referimos. Foi na esteira

dessa distinção que se afirmou o que designamos ciência moderna: a um só tempo fundamento e fim do currículo da educação superior.

Nas palavras de Mariconda: "Do ponto de vista histórico, é em torno da dicotomia entre fato e valor que se constitui o próprio campo da ciência natural no interior da ampla modificação que conduziu ao nascimento da ciência moderna" (2006, p.453). A afirmação do paradigma da modernidade caracteriza-se, assim, pela ruptura radical entre a racionalidade que distingue as questões de fato das convicções que determinam as questões de valor, base da formulação dos preceitos éticos, estabelecendo a partir daí dois campos distintos.

As universidades que se constituíram na Idade Média com o sentido de afirmar a tradição e conservar o conhecimento baseado na memória e no princípio da autoridade, portanto de forte conteúdo valorativo, invertem sua prioridade na direção da produção de um conhecimento asséptico, totalmente objetivo, livre da influência dos valores, relegados que foram ao campo das subjetividades. Essa universidade moderna volta-se à produção de um conhecimento com pretensões universalizantes, impondo a ordem sobre o caos, muitas vezes sem se ocupar do campo dos valores éticos por trás desse conhecimento produzido.

É, portanto, relevante investigar não mais apenas à luz do texto legal do SINAES, mas também de sua experiência concreta de implementação o caráter público presente na política de avaliação da educação superior tendo em vista a sua capacidade em transformar o currículo das universidades na direção de que estas se compromentam eticamente com a sociedade, o que implica, necessariamente, incorrer na questão dos valores.

O compromisso ético da universidade será melhor desenvolvido no corpo do trabalho, mas, desde logo, deixo claro que é no aprofundamento deste compromisso que enxergo o atendimento do interesse público na universidade.

O SINAES se articula sob a forma de uma rede que aproxima as instituições de educação superior (IES) e as instituições reguladoras[3] produzindo, por um lado, amplo acervo de informações com grande potencial de transformação em conhecimento potencialmente útil aos objetivos de elevação da qualidade e, por outro, oportunidades de desvios com padronizações de currículos e busca de resultados em exames, com vistas ao estabelecimento de listas hierarquizadas de desempenho.

[3] Refiro-me aos órgãos de avaliação, regulação e supervisão do Sistema Federal de Educação Superior que serão detalhados ao longo do texto.

A metáfora da rede é útil, equivalendo seus fios as inúmeras possibilidades de fluxos de informações produzidas nas IES isoladamente e em outras diversas instituições a elas relacionadas. Já os seus nós equivalem ao encontro de informações que possibilita a produção de conhecimento. A rede se articula como uma malha de fios e nós em um fluxo permanente, o que permite incontáveis caminhos e crescimento progressivo. Em sua trama, as IES são, ao mesmo tempo, produtoras e receptoras de informação e conhecimento.

Ao tratar de forma genérica das IES no Brasil, cumpre ter em mente o extenso e variado universo de instituições inscritas em uma organização complexa, não só pelas suas dimensões, mas também pela forma como se estrutura nacionalmente.

A educação superior no Brasil é definida por lei[4] como uma parte da educação escolar, entendida por sua vez como aquela "que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias" (BRASIL, Lei 9.394/96). É denominada *superior* por suceder a uma outra, dita *básica*, que constitui seu pré-requisito obrigatório.

Sendo o Brasil uma federação da União, Estados e Municípios, a Constituição e a legislação infraconstitucional asseguram o regime de colaboração entre os entes federados na organização dos respectivos sistemas de ensino[5]. Há, portanto, sistemas de ensino nas três esferas federadas, estando a educação superior relacionada tanto ao sistema federal quanto aos sistemas estaduais de ensino.

Qualquer dos três entes federados pode criar e manter IES, entretanto, as mantidas pelos municípios integram o sistema estadual de ensino no qual o município se insere, as IES mantidas pelos Estados e/ou Distrito Federal fazem parte do seu respectivo sistema e as IES criadas e mantidas pela União, bem como todas as instituições de educação superior que forem criadas e mantidas pela iniciativa privada, pertencem ao sistema federal de ensino.

O SINAES alcança o sistema federal de ensino e, muito embora se proponha a articular ações com os sistemas estaduais, enfrenta a complexidade de coordenar essas ações no âmbito da avaliação com a regulação e a supervisão inerentes aos órgãos de gestão da educação superior de cada um dos Estados e/ou do Distrito Federal.

---

[4] Lei Federal n° 9.394 de 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

[5] A questão terminológica presente no texto legal que confunde sistemas de educação com sistemas de ensino será mais bem discutida em outro capítulo.

As IES podem ainda ser classificadas, segundo a natureza jurídica de sua mantenedora, em públicas ou privadas, classificação que – pela confusão a que dá margem – convém esclarecer de imediato.

Uma IES pública nem sempre oferece o ensino gratuitamente, como pode indicar o senso comum; o que é determinante para sacramentar a categoria de pública é que a IES seja mantida por uma instituição pública, ou seja, criada por lei específica e regulada pelas normas do direito público. Essa instituição pode ou não receber subvenção pública que custeie seus serviços, fator sem dúvida significativo para a oferta de um serviço gratuito ou não.

Por exclusão, considera-se privada a IES mantida por entidade instituída por pessoa física ou jurídica de direito privado sob estrito credenciamento junto ao Ministério da Educação (MEC). Nem toda IES privada visa obrigatoriamente ao lucro, havendo inúmeras instituições sem fins lucrativos que se agrupam de acordo com a sua finalidade social.

Outra importante característica da educação superior no Brasil é a diversidade de formas de organização acadêmica admitida para as IES. Quando consideradas instituições universitárias subdividem-se em: universidades, universidades especializadas e centros universitários. Podem ainda ser consideradas instituições não universitárias, caso em que se subdividem em centros de educação tecnológica, faculdades integradas, faculdades isoladas e institutos superiores de educação.

Por fim, a educação superior deve ainda ser entendida em níveis quanto à formação oferecida, tendo na sua base as modalidades de graduação, sequenciais ou extensão e na pós-graduação a possibilidade do *lato sensu* e do *stricto sensu*, cada qual com características próprias, além de requisitos e pré-requisitos específicos.

No âmbito desta pesquisa, pretendo focar apenas as instituições universitárias a que vou denominar genericamente *universidade*[6]. A análise acerca do potencial de transformação do SINAES no currículo das universidades levará em conta a contribuição efetiva da política de avaliação para conduzir as universidades na direção de um maior comprometimento ético.

[6] Em outro capítulo, ocupar-me-ei um pouco mais em justificar esta escolha.

O problema sobre o qual me debruço pode ser sumarizado em duas questões: - O SINAES está voltado ao interesse público? – Em que medida o SINAES conduz as universidades a um maior comprometimento ético?

O problema em questão também foi formulado a partir de minha vivência profissional. Tendo atuado como gestor de políticas públicas nos últimos vinte anos em vários níveis de responsabilidade - de sua concepção, sua efetiva implantação até os processos de avaliação - e, refletindo sobre as políticas públicas em pesquisas acadêmicas junto a algumas instituições de ensino, cheguei à educação superior como docente e gestor de cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* justamente na área de administração pública. Atuando como docente e coordenador de cursos por sete anos e como consultor na área de avaliação institucional e currículo nos últimos cinco anos, pude refletir sobre a prática de alguns aspectos relacionados às políticas públicas de regulação, supervisão e avaliação da educação superior nas quais se inscreve o SINAES.

O objetivo da pesquisa é, portanto, verificar se o SINAES está voltado ao interesse público e em que medida a política pública de avaliação da educação superior por ele afirmada, na sua implementação, transforma o currículo levando as universidades a um maior comprometimento ético.

A pesquisa leva em conta apenas o sistema federal de ensino tendo em vista a falta de clareza quanto à efetiva possibilidade de interferência do SINAES sobre as IES que integram sistemas estaduais de ensino.

A implementação do SINAES vem acontecendo de forma gradual, com alguns resultados já percebidos e análises produzidas. Mesmo sem ter havido tempo para consolidar todo o processo, é imperioso aferir o período de efetiva implementação da política pública e seus eventuais resultados, o que nessa pesquisa corresponde ao período compreendido entre a aprovação da Lei do SINAES, em abril de 2004, e agosto de 2008.

Por se tratar de uma política pública de avaliação recente, os estudos e pesquisas sobre o tema começam a ser publicados, porém o problema que motivou minha pesquisa não vem sendo alvo de trabalhos acadêmicos, ainda que muitos autores consagrados em políticas públicas de avaliação tenham contribuído com artigos de natureza crítica sobre o SINAES. Verificar,

portanto, se o SINAES está voltado para o interesse público e até que ponto pode levar as universidades para um maior comprometimento ético tem relevância política, acadêmica, social e ética, à medida que contribui para divulgar para a sociedade as reais possibilidades de mobilização oriundas do SINAES.

Ademais, essa pesquisa é particularmente interessante para a minha prática e, acredito, para a de outros avaliadores e consultores em avaliação institucional e currículo da educação superior, bem como para todos os que, no interior das IES, estão comprometidos com processos de avaliação e/ou projetos curriculares.

A investigação empírica do trabalho concentra-se na análise interpretativa dos dados obtidos por meio do tratamento das informações colhidas nas entrevistas junto àqueles que ajudaram a formular e têm contribuído na implantação da política pública, bem como junto a gestores e/ou presidentes de Comissão Própria de Avaliação (CPA)[7] de instituições universitárias (privadas) e a alguns especialistas. Além destes são utilizadas informações obtidas pela observação direta de uma determinada IES no período de três anos. Do conjunto dos dados busco extrair as respostas para as indagações formuladas.

Um capítulo específico do trabalho se ocupará de enunciar os caminhos da pesquisa, apresentando seus instrumentos e os sujeitos, bem como as técnicas e a metodologia utilizada. Do tratamento das informações e da discussão dos dados resulta a análise acerca das possibilidades de transformação no currículo da educação superior trazidas pelo SINAES e sua eventual condição para levar as universidades a um maior comprometimento ético, a partir dela, será produzido, com base no arcabouço teórico desenvolvido ao longo do texto, um quadro teórico que se propõe a consolidar a base sobre a qual se deu a interpretação dos dados empíricos.

As considerações finais, evidentemente, não têm caráter conclusivo dada a inconclusão do próprio processo, servindo, no entanto, para gerar argumentações e oferecer subsídios a novas análises.

[7] Criada pela Lei nº10.861 de 14//04/2004, com a atribuição de conduzir os processos de avaliação internos das IES, além de sistematizar e prestar informações aos órgãos de avaliação.

CAPÍTULO I

O significado do público e do privado na sociedade contemporânea

O público e o privado como categorias[8] de análise científica não constituem nenhuma novidade acadêmica. Na política, na economia, na sociologia e mesmo na educação é fecundo o campo de pesquisa aberto a partir dessa grande dicotomia.

Na educação, o tema suscita debates desde as origens do País como nação independente. Estudos que reconstituem a historiografia da legislação educacional no Brasil são ricos em demonstrar, a partir da lei, as idas e vindas deste debate no âmbito de nossa sociedade (BUFFA, 1979; CUNHA, 1980; SAVIANI, 1987; CURY, 1992; FÁVERO, 2001).

O tema do público e do privado na educação não pode ser dissociado de outras dicotomias ditas *secundárias* (BOBBIO, 1995) que com ele se articulam. Estado e indivíduo são termos de uma dessas dicotomias que se submetem à principal, na medida em que ao Estado fixou-se a ideia do público ou governo dos indivíduos que cuidaria, portanto, do bem comum. Ao indivíduo, por sua vez, atribuiu-se a ideia dos interesses privados, portanto, da liberdade individual.

À luz da filosofia política clássica expressa pelos autores contratualistas[9], os indivíduos agrupam-se e constituem a sociedade, que reclama para a sua viabilização a constituição do Estado. O Estado se funda pela vontade coletiva das pessoas, para estabelecer, a seu juízo, uma melhor organização entre os indivíduos que assegure a plena satisfação de suas necessidades. A questão não é de menos importância, uma vez que comporta a convicção da prioridade da sociedade sobre o Estado.

Tema caro à ideologia liberal, o homem tomado singularmente como centro da sociedade é, a um só tempo, causa e consequência dessa sociedade, isto é, ela existe por ele e para ele, e, uma vez estruturado um conjunto de relações entre os indivíduos em que imperam os interesses individuais em conflito, emerge a necessidade de um organismo que delimite, por

[8] Segundo Buffa (2005, p.41), "uma categoria de análise é um conceito que nos permite dar uma arrumação, um arranjo no campo que se quer investigar".
[9] Um autor contratualista, segundo Ribeiro (2002, p.53), é "um daqueles filósofos que, entre o século XVI e XVIII (basicamente), afirmaram que a origem do Estado e/ou da sociedade está num *contrato*".

consentimento dos próprios indivíduos, as regras mínimas que possibilitam o desenvolvimento pleno das potencialidades individuais.

O Estado se constitui, nessa perspectiva, enquanto entidade apenas tolerada pelos indivíduos, impossibilitados de se desenvolver plenamente unicamente focados em seu próprio interesse, sem deflagrar guerra de todos contra todos.

Se, na alvorada da sociedade moderna, tolerou-se um Estado demasiado interventor e com grande poder sobre a sociedade, à medida que se consolidam os ideais do liberalismo – reforçados por uma visão iluminista – cada vez menos se aceita o paradigma do Estado como realização suprema do interesse coletivo.

A perspectiva econômica clássica, inaugurada pela obra de Adam Smith (2003) no final do século XVIII, reforça ainda mais essa concepção, agora revestida por uma fundamentação ainda mais pragmática, pois toca o indivíduo nas suas relações cotidianas, muito mais de natureza econômica que político-filosófica. É a esse propósito que ele se refere em sua clássica obra *Riqueza das Nações*.

> Todo indivíduo está continuamente esforçando-se para achar o emprego mais vantajoso para o capital que possa comandar. É sua própria vantagem, de fato, e não a da sociedade, que ele tem em vista. Mas o estudo de sua própria vantagem, naturalmente, ou melhor, necessariamente, leva-o a preferir aquele emprego que é mais vantajoso para a sociedade (SMITH, 2003, p.202).

Rompe-se dessa forma a crença de que o Estado possa representar a síntese do interesse coletivo, e que esteja desprovido de interesses particulares. A crítica aos liberais promovida por Karl Marx e seus seguidores, por caminhos outros, reforça a desconfiança na capacidade do Estado de exprimir a vontade da sociedade na medida em que denuncia o seu comprometimento com os interesses da classe dominante - a burguesia.

Na medida em que o Estado nacional moderno se consolida como Estado capitalista, o conceito de sociedade civil vai sofrendo modificação. O capitalismo como modo de produção se amalgama ao ideário liberal e cabe como uma luva aos propósitos transformadores da burguesia.

Devemos a Karl Marx a explicação mais detalhada acerca da emergência do capitalismo e das transformações por ele produzidas na sociedade, em particular a sua convicção de que a sociedade civil é o lugar privilegiado das relações econômicas, ou melhor, da base material onde se articulam os interesses reais que estruturam todas as demais relações presentes na sociedade. "Ninguém pintou melhor do que ele o seu próprio tempo como o da emergência da burguesia e do proletariado. E também o do surgimento do capitalismo industrial e de consolidação das nações e dos Estados modernos" (WEFFORT, 2002, Vol II, p.227).

A visão de Marx acerca do capitalismo dentro de sua perspectiva histórico-materialista não deixa dúvida de sua compreensão quanto à esfera da sociedade civil como o lugar exclusivo das relações materiais e econômicas, conferindo-lhe um protagonismo que rompe com a visão contratualista que acredita em uma sociedade natural vigente em um hipotético estado de natureza. Referindo-se à interpretação marxiana de sociedade civil, Bobbio assim se manifesta: "(...) sociedade civil passa a significar o conjunto das relações interindividuais que estão fora ou antes do Estado" (1995, p.38).

A perspectiva de Marx traz as relações econômicas para o primeiro plano da análise sociológica e situa o modo de produção da vida material como determinante das relações sociais.

> A produção de ideias, de representações e da consciência está, no princípio, diretamente vinculada à atividade material e o intercâmbio material dos homens, como a linguagem da vida real. As representações, o pensamento, o comércio espiritual entre os homens, aparecem aqui como emanação direta de seu comportamento material (MARX e ENGELS, 2005, p.51).

Não se trata apenas de apresentar a dimensão econômica e de sobrepô-la à dinâmica da sociedade civil e ao próprio conceito de interesse público representado pelo Estado. Marx vai além ao predestinar o subjugo do nacional pelo global, o que, do ponto de vista sociológico, representa a constituição de um espaço de consenso global que pressiona a esfera pública nacional.

> A autossuficiência e o isolamento regional e nacional de outrora deram lugar a um intercâmbio generalizado, a uma interdependência geral entre as nações. Isso vale tanto para as produções materiais quanto para as intelectuais. Os produtos intelectuais de cada nação tornam-se um bem comum. O espírito nacional tacanho e limitado torna-se cada dia mais inviável, e da soma das literaturas nacionais e regionais cria-se uma literatura mundial (MARX e ENGELS, 2001, p.30).

A dicotomia Estado/sociedade civil está repleta de contradições desde a constituição do Estado nacional e a consolidação da sociedade civil. Ainda assim, como nos assegura Sousa Santos (1990), essa dicotomia servia para explicar muitas das práticas sociais e políticas dos países capitalistas centrais nos séculos XIX e XX, o que deixou de ocorrer devido às mudanças sofridas no âmbito das sociedades contemporâneas, que levaram ao imbricamento dos conceitos que sustentavam a dicotomia.

Em seus próprios termos: "As transformações por que passaram recentemente as sociedades capitalistas aproximaram e interpenetraram de tal maneira o Estado e a sociedade civil que cada um deles se está progressivamente a transformar no duplo do outro" (SOUSA SANTOS, 1990, p.23).

Nessa perspectiva, o público deixa de se confundir com o estatal e o privado com a sociedade civil, o que torna mais complexa a categoria de análise. Na educação, as implicações são imediatas, uma vez que interesses privados podem apropriar-se de parcelas do poder do Estado, reduzindo o caráter público da educação.

> Na medida em que há grupos com interesses diferentes e opostos, e que lutam em defesa deles, também acabam travando uma luta ideológica e buscam servir-se da legislação como um instrumento da garantia desses direitos. Nessa luta sem tréguas, o caráter público da educação vai sendo, cada vez mais, comprometido (SEVERINO, 2005, p.37).

A visão liberal do mundo está em pleno regozijo, visto que, após intenso debate, protagonizado pelos economistas, contrapondo perspectivas intervencionistas de matiz keynesiana[10], e uma reedição do discurso liberal clássico de defesa incondicional do mercado junto com a pregação do Estado mínimo, consolida-se, a partir do final dos anos de 1970, como ideologia praticamente hegemônica, o chamado *neoliberalismo* (GIDDENS, 2000), que recupera um ponto de vista baseado na supremacia do privado sobre o público.

Para os mais diligentes observadores da atuação do Estado nos programas de avaliação da educação superior, isso pode soar como um paradoxo, uma vez que se constata, justamente a partir de meados da década de 1980, o recrudescimento de políticas públicas de educação com

[10] John Maynard Keynes, economista inglês, que a partir da publicação de sua obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* revoluciona a ciência econômica até então dominada pelo pensamento liberal clássico. Para Keynes, a intervenção do Estado na economia deve-se dar de maneira mais ou menos permanente. A partir de Keynes, o intervencionismo estatal encontra, pela primeira vez, seus fundamentos teóricos (HUGON, 1988).

programas de avaliação de forte conteúdo intervencionista, levadas a efeito por governos que professam a crença no chamado *Estado mínimo*. Tal fato tem uma lógica própria, que será tratada quando for discutida a questão da avaliação.

Neste momento, cumpre ainda ressaltar que é no âmbito da sociedade civil que se colocam em conflito os diversos interesses em disputa pelo controle do aparelho do Estado. Sob esse aspecto, compreende-se melhor a relação complementar estabelecida entre o Estado e a sociedade civil, pois o Estado exerce o poder político através do governo que funda a sua autoridade na sociedade civil. O governo e o parlamento, que juntos dirigem o Estado, representam os indivíduos e estão ao seu alcance na medida em que todos os indivíduos podem dele fazer parte, sendo esse o aspecto fundamental que confere legitimidade às decisões que vinculam a todos e são proferidas pelo Estado.

Mas, ainda que representados no governo, em regimes democráticos, os indivíduos conservam na sociedade civil a dinâmica eminentemente pública que faz brotar consensos ou dissensos que reforçam ou refutam a autoridade dos governos, afirmando ou corroendo sua legitimidade.

> As instituições representam o poder legítimo no sentido weberiano da palavra, isto é, o poder cujas decisões são aceitas e cumpridas na medida em que consideradas como emanadas de uma autoridade à qual se reconhece o direito de tomar decisões válidas para toda a coletividade; a sociedade civil representa o lugar onde se formam, especialmente nos períodos de crise institucional, os poderes de fato que tendem a obter uma legitimação própria, inclusive em detrimento dos poderes legítimos – o lugar onde, em outras palavras, desenvolvem-se os processos de deslegitimação e de relegitimação (BOBBIO, 1995, p. 37).

A sociedade civil conforma, portanto, um espaço de exposição de ideias e opiniões que emergem do debate privado para a categoria de público distinto do estatal. A esfera pública é onde a sociedade civil, cada vez mais reforçada no âmbito da sociedade, constitui o foro privilegiado no qual se processa o debate público. É onde se consolida a chamada agenda pública responsável, em grande medida, pela emersão das propostas de governo. “A esfera pública burguesa é constituída por indivíduos privados que se reúnem para formar um público, ou para discutir questões de interesse público” (JOVCHELOVITCH, 2000, p.55).

Esse espaço de debate público surge como pressuposto da visão liberal de mundo, uma espécie de mediação à existência do Estado, vez que se propõe a controlá-lo e até mesmo

avaliá-lo. É no âmbito da esfera pública que se processam os assuntos de interesse público e que, portanto, devem ser tratados pelo Estado. Este, por sua vez, deve responder às emanações dessa esfera e prestar-lhe contas. Para tanto, instituições como a imprensa livre e autônoma em relação ao Estado bem como o instituto da garantia legal de liberdade de expressão tornam-se fundamentais.

É na esfera pública que se consolida a chamada opinião pública, algo possível nas grandes sociedades com o advento da comunicação de massa. A existência da própria sociedade civil está condicionada à formação dessa opinião pública, uma vez que dela depende a unidade do todo disperso e contraditório em que se constitui.

> Sem opinião pública – o que significa mais concretamente sem canais de transmissão da opinião pública, que se torna 'pública' exatamente enquanto transmitida ao público -, a esfera da sociedade civil está destinada a perder a própria função e, finalmente, a desaparecer (BOBBIO, 1995, p.37).

No âmbito de um Estado democrático, a sociedade manifesta suas preferências pelo voto, escolhendo entre duas ou mais propostas de governo. As políticas públicas, de maneira geral, são concebidas a partir do conjunto de elementos que conformam a visão de mundo dos vários grupos em disputa pelo poder político na sociedade. Nem sempre todos os temas trabalhados pelas propostas de governo entram no debate público. Muitas vezes, o debate ocorre a partir da própria proposta.

Não é, entretanto, incomum que um debate se desenvolva na esfera pública e dele decante o consenso que determina certas políticas públicas. Estas, concebidas total ou parcialmente no âmbito do Estado, não são estéreis; ao contrário, produzem impactos e efeitos[11] na sociedade, que se manifestam no mercado sob forma de ganhos ou perdas para este ou aquele indivíduo ou grupo social.

Como nem sempre todos ganham com a implementação de dada política pública por parte do Estado, é legítimo empreender um processo de disputa entre os indivíduos ou grupos sociais em conflito por esta ou aquela concepção de política pública. Nessa disputa, entra em cena

[11]O conceito de impacto e efeito com o qual trabalho é o expresso por DRAIBE (2001, p.21): "Impactos referem-se às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas. (...) Efeitos referem-se a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou".

uma gama de variados mecanismos de captura de parcelas do poder do Estado no propósito de dirigir a concepção e/ou implementação de determinada política pública.

> Estado e mercado configuram-se como espaços onde convivem inúmeros atores que se relacionam entre si e conformam os processos decisórios que dão concretude às políticas implantadas. É o produto da ação desses agentes que transitam pelos dois espaços que estruturam a política pública e moldam os seus resultados (SOUSA, 2001, p.03).

A decisão no âmbito do Estado acerca do melhor caminho a seguir dentre os vários submetidos a seu escrutínio nem sempre é pautada exclusivamente pelo critério do interesse público. Muitas vezes, o conjunto de atores envolvidos explicita interesses que podem particularizar-se e cooptar o Estado.

> Se assumirmos que o Estado opera em uma economia que inclui agentes, individuais e coletivos, que possuem direitos de propriedade sobre sua própria capacidade de trabalho e sobre recursos produtivos alienáveis, e que se comportam estrategicamente de acordo com seu próprio autointeresse, parece que qualquer governo é, de diversas maneiras, constrangido por respostas, e até por antecipações, desses agentes à política governamental (PRZEWORSKY, 1995, p.76).

É, portanto, extenso o percurso das motivações que explicam dada política pública, seus programas e projetos, sendo relevante explorar os mecanismos que conformam a agenda[12] e as propostas de governo.

Como o Estado, enquanto forma de organização social, se sujeita à sociedade, influenciando-a e sendo por ela influenciado, não surpreende que a agenda dos governos seja objeto de intensas disputas que precedem as próprias disputas pela concepção de políticas públicas.

> No caso da agenda, costumam contar, na sua formulação, as mobilizações sociais de diferente natureza, as negociações político-partidárias, as demandas de organismos internacionais, as negociações internas dos segmentos que pleiteiam o poder. À agenda segue-se a formulação de políticas: são delineados os planos, programas e projetos que lhe darão materialidade, estabelecidas as prioridades e prevista a alocação de recursos (BARRETO e PINTO, 2001, p.107).

O debate sobre o caráter público ou privado da educação se articula à dicotomia entre Estado e sociedade na medida em que ao Estado fixou-se a ideia do *governo da sociedade*, guardião,

[12] Por *agenda* podemos compreender a relação dos temas e a sua escala de prioridades sobre os quais determinado governo pretende debruçar-se e oferecer propostas.

portanto do bem comum. À sociedade, por sua vez, atribuiu-se o caráter de defesa dos interesses privados, o espaço das disputas de ideias entre os indivíduos.

Do ponto de vista teórico, Hegel é o primeiro a fixar o conceito de sociedade civil como algo distinto e separado, interposto entre as famílias, grupo humano mais primitivo, e o Estado político.

A sociedade civil é definida como um sistema de necessidades mútuas, uma estrutura de dependências recíprocas onde os indivíduos satisfazem as suas carências por meio de relações econômicas entre eles. Na sociedade civil, os indivíduos asseguram a defesa de suas liberdades, propriedades e interesses através da administração da justiça e das corporações. Trata-se da esfera dos interesses privados, econômico-corporativos e antagônicos entre si, arbitrados através da administração da justiça e com o sentido de utilidade comum assegurada pelo poder administrativo.

Em complementação a esse sistema, o Estado político, para Hegel, é a esfera dos interesses públicos e universais, na qual o antagonismo dos interesses privados encontra-se mediado e superado. O Estado não é, entretanto, mero resultado das contradições e dos interesses em conflito dos indivíduos, mas sim a unidade. Não se trata de uma unidade qualquer, mas daquela que alcança expressar a efetiva realidade do indivíduo e assegurar-lhe o exercício da mais elevada expressão da liberdade. Em suas palavras.

> É o Estado a realidade em ato da liberdade concreta. Ora, a liberdade concreta consiste em a individualidade pessoal, com os seus particulares, de tal modo possuir o seu pleno desenvolvimento e o reconhecimento dos seus direitos para si (nos sistemas da família e da sociedade civil) que, em parte, se integram por si mesmos no interesse universal e, em parte, consciente e voluntariamente o reconhecem como seu particular espírito substancial e para ele agem como seu último fim. Daí provém que nem o universal tem valor e é realizado sem o interesse, a consciência e a vontade particulares, nem os indivíduos vivem como pessoas privadas unicamente orientadas pelo seu interesse e sem relação com a vontade universal; deste fim são conscientes em sua atitude individual. O princípio dos Estados modernos tem esta imensa força e profundidade: permitirem que o espírito da subjetividade chegue até a extrema autonomia da particularidade pessoal ao mesmo tempo que o reconduz à unidade substancial, assim mantendo esta unidade no seu próprio princípio (HEGEL, 1997, p. 225 - 226).

O SINAES, enquanto política pública nacional, produz efeitos no currículo da educação superior, os quais – por não serem casuais - guardam relação tanto com as intenções

declaradas dos responsáveis pela condução da política pública quanto com interesses menos evidentes, mas que também se digladiam na arena pública.

Não são poucos os autores que, reportando-se ao presente, notam sinais inequívocos de uma transição em curso, com estágios variados em cada uma das acepções, e que invalidam os paradigmas da modernidade.

Nessa perspectiva é que se torna relevante deter-me no significado das categorias de público e privado na educação hoje. Na modernidade, o p*úblico* relaciona-se ao Estatal, à universalidade e ao bem comum, enquanto o *privado* corresponde ao mercado, aos interesses individuais e às particularidades.

Não é propósito deste trabalho revisitar, ainda que sumariamente, todo o amplo leque de questões em torno das quais se dissecaram as categorias de *público* e *privado*, entretanto, há questões contemporâneas que se impõem e precisam ser consideradas na consolidação de um conceito para os termos.

Convém ressaltar que dou aos termos *conceito* e *significado* sentidos idênticos, na linha de uma forte corrente da filosofia contemporânea que tende a identificá-los como sinônimos (ABBAGNANO, 2000).

Conceito e/ou significado é mais propriedade conotativa de algo do que descritiva, ou seja, exige a relação entre o que o objeto cognoscível é e aquilo que ele representa à luz de um conjunto amplo de referências que passam pelo intérprete, pela cultura do grupo ao qual pertence, pelo contexto histórico, etc.

Nessa perspectiva, é possível afirmar que as categorias de público e privado já não dispõem hoje dos mesmos significados que as consolidaram e lhes conferiram sentido no despertar da modernidade como tampouco poderão ser utilizadas segundo as mesmas referências de paradigmas hoje em transição. Cabe assim formular algumas questões:

As categorias de público e privado na contemporaneidade encontram-se submetidas aos mesmos paradigmas da modernidade? Trata-se de categorias sempre presentes nas várias organizações societárias humanas ou são um produto próprio da modernidade e, como tal, em

processo de transição na contemporaneidade? Qual a relevância de tomarmos a dicotomia público/privado como categoria de análise nos tempos atuais?

Ainda faz sentido pensar no Estado como governo da sociedade? E na sociedade como o espaço de defesa dos interesses privados? Ainda há espaço para os valores republicanos?

Na busca de resposta a essas questões, partirei da determinação do conceito de modernidade e os paradigmas que a caracterizam para, em seguida, desenvolver um pouco a questão da validade em tomar o público e o privado como categoria de análise hoje, prosseguindo por conjecturar sobre o significado de Estado e sociedade, instituições clássicas da modernidade, na contemporaneidade.

1.1 A modernidade e a transição para além do moderno

A análise do moderno exige uma abordagem geográfica, histórica, política, econômica, sociológica e cultural. Do ponto de vista geográfico, é importante determinar que o conceito de modernidade foi cunhado em um espaço geográfico restrito, em relação ao mundo civilizado de então, coincidindo com o território que abarca hoje o continente europeu, de Portugal ao oeste da Rússia.

Do ponto de vista histórico, a modernidade sucede no Ocidente, o período compreendido entre o século IV e o século XV, aproximadamente, conhecido como *Idade Média*. O moderno surge em contraponto ao que se deixa para trás.

São os sábios da Renascença os primeiros a falar em *Idade Média* como período de tempo entre o seu próprio tempo e aquele que se buscava retomar na antiguidade clássica (ROBERTS, 2002). O nome revela a consciência de um hiato no desenvolvimento e progresso humano e sugere uma ideia de refluxo no conhecimento e na cultura do homem, tendo sido associado a um período de trevas e barbárie.

A partir da segunda metade do século XIV, gradualmente vai-se impondo uma nova forma de organização da sociedade no continente europeu, da exaltação das artes e do conhecimento: o *Renascimento*, retemperado na Itália, espalha-se por toda a Europa a partir de meados do século XV.

Os povos passam a organizar-se em torno de uma unidade político-administrativa - o Estado Nacional - com fronteiras bem definidas, governos novos e mais eficientes. Constitui-se uma visão acerca do mundo exterior, estabelecendo-se uma perspectiva de estímulo e entusiasmo em relação às possibilidades de conquista e disseminação de um novo modo de vida.

As grandes navegações, com a descoberta e conquista de novos territórios, ampliam o mundo conhecido, o mercantilismo – enquanto conjunto de princípios econômicos – articula uma estratégia nas relações econômicas entre os povos e a ciência, voltada à produção de conhecimentos aplicados, consolida diversos ramos do conhecimento humano.

Na economia, por exemplo, lançam-se as bases teóricas de um novo modo de produção voltado à satisfação das necessidades humanas, dando corpo teórico e ideológico ao capitalismo, a ponto de transformar a cultura moderna ocidental em um projeto de civilização para toda a humanidade.

A filosofia fundamenta uma nova perspectiva epistemológica que rompe com a tradição antiga e medieval ao asseverar que o primeiro objeto do conhecimento é o intelecto e não as coisas. Trata-se de abandonar para sempre o senso comum na construção do conhecimento científico.

As cidades prosperam com o intercâmbio e o comércio, a agricultura revoluciona-se, propiciando expressiva ampliação da produção, o que viabiliza o aumento da população. Novas descobertas, propiciadas pelo método científico, impulsionam os negócios, as artes e a cultura citadina.

É a cultura o elemento de maior coesão a estruturar aquilo que denominamos *civilização moderna*. Por cultura podemos compreender, em sentido amplo, o conjunto da produção humana: “cultura é todo produto da inteligência humana” (CASTRO, 2000, p.168).

Compreender a cultura moderna significa vislumbrar “a perspectiva do mundo que as pessoas passam a ter em comum quando interagem” (CHARON, 2001, p.103), conhecer as verdades, ou melhor, o conjunto de ideias comumente ou majoritariamente aceitas como verdadeiras, os valores e os objetivos de uma dada sociedade.

A cultura é algo que penetra o próprio ser; é aprendida, mas é igualmente uma herança social. Aprendemos na família, na escola, nos templos religiosos, no trabalho e nos vários grupos sociais de que participamos no processo de socialização, as ideias que conformam a cultura da organização social em que estamos inseridos. Essas ideias podem ter sido formuladas e consolidadas desde há muito e são transmitidas, pela interação social, de uma geração a outra.

Cultura e civilização são, por assim dizer, sinônimos[13]. A civilização moderna, portanto, expressa a cultura moderna e se estrutura sobre um conjunto de verdades, valores, normas e objetivos que ficam explicitados por meio das nossas instituições, dentre as quais a escola.

Freud assim conceitua civilização: "A soma integral das realizações e regulamentos que distinguem nossas vidas das de nossos antepassados animais, e que servem a dois intuitos, a saber: o de proteger os homens contra a natureza e o de ajustar os seus relacionamentos mútuos" (2000, p.41-42).

A civilização expressa por Freud traduz o próprio projeto humano de domínio sobre o universo físico e orgânico. O ser humano, mediante sua inteligência, desenvolve mecanismos de atuação coletiva que lhe multiplica a força, possibilitando impor-se ao meio natural e às demais espécies, transformando-os ou aniquilando-os em nome dos objetivos de sua própria espécie.

O projeto de civilização termina por prevalecer sobre o próprio indivíduo, inibindo os impulsos de sua natureza que possam conspirar contra si mesmo. É justamente por se tratar de algo antinatural, estranho mesmo aos instintos humanos, que a civilização precisa ser ensinada a cada novo ser humano que, ingressando neste mundo; chega como um estranho que a sociedade civilizada não medirá esforços para cooptar ao projeto civilizador.

Esse projeto de civilização constitui um patrimônio que é todo o arcabouço de produtos elaborados pelo homem para garantir a satisfação de suas necessidades. Ultrapassa em muito apenas os produtos em si, e representa todo o sistema econômico da divisão do trabalho,

[13] Não há consenso em relação a este ponto. Tanto há autores que estabelecem diferentes matizes de distinção entre os dois conceitos como os há que os consideram sinônimos. Para uma sucinta abordagem do tema, ver Castro, 2000, op.cit.

organização da produção, distribuição dos bens e serviços e escolhas acerca de quais necessidades serão atendidas em cada um dos diferentes grupos humanos.

É parte desse patrimônio também o conjunto de normas que consolidam e submetem a sociedade a determinada autoridade e que legitima o emprego da força contra o indivíduo em nome do cumprimento coletivo desse arcabouço legal, bem como a padronização das relações humanas nos mais variados grupos sociais e no compartilhamento de significados comuns na linguagem, nos gestos, nos ritos, etc.

Assim como também o é o compartilhamento de dado espaço territorial e de dada história, ou mesmo a significação coletiva de um tempo e de um espaço na determinação de identidades que dêem sentido ao mundo social.

Esse patrimônio civilizador é que deve ser compartilhado entre todos aqueles que participam do mesmo projeto, o que se processa com a aprendizagem.

O ser humano sempre foi introduzido no mundo acolhido pelos de sua espécie. Essa condição animal, que não difere da de outras espécies de mamíferos, ganha particular relevância no humano pelo largo período de tempo que um membro de nossa espécie demanda de cuidados do grupo para atingir condições de sobrevivência.

O projeto de civilização humano é complexo e cada vez mais incorpora elementos que agridem a própria natureza do homem, necessitando então para sua articulação de uma rede sofisticada e intrincada de organizações que atuam em fases distintas, muitas vezes concomitantes, e de um processo que se prolonga por toda a vida do indivíduo.

A família, a escola, os templos, as empresas, são exemplos de organizações que efetivam este processo.

A crítica à modernidade começa a aparecer lentamente nas primeiras décadas do século XX. Aquilo que podemos chamar de *contemporaneidade* e que alguns autores intitulam de *pós-modernidade* (BAUMAN, 1997; LYOTARD, 2004; LYPOVETSKY, 2004; HALL, 2005) toma como matéria-prima a reflexão crítica de alguns precursores que apontam os equívocos do paradigma moderno, dentre eles Karl Marx, ainda no século XIX, Sigmund Freud, nas

primeiras décadas do século XX e Michel Foucault, na década de 1960. Conhecer, ainda que sumariamente, o centro da crítica destes autores ajuda na compreensão do momento presente.

Tomemos a perspectiva de Marx. De postura militante e crença revolucionária, foi capaz de compreender o moderno sistema de organização da produção – o capitalismo – a ponto de situá-lo em um contexto histórico-sociológico como o resultado do revolucionar de uma classe – a burguesia – sobre as demais. Da sua percepção da dinâmica e da força desse sistema, pôde inferir suas fragilidades e assim contribuir com a contemporaneidade apontando alguns problemas importantes no paradigma moderno.

Karl Marx vai contrapor-se ao paradigma da racionalidade ao afirmar que a consciência de cada um não é produto de si mesma; o sujeito de Kant não é um *"eu"* autoconsciente que determina toda a atividade cognoscitiva, capaz e suficiente, pelo domínio da razão, para "fazer" o mundo. Com seu materialismo histórico, Marx mostra-nos que são as condições materiais, ditas econômicas, que produzem o mundo.

Outro aspecto apontado por Marx diz respeito à velocidade das mudanças no sistema capitalista, num permanente revolucionar das condições sociais, que impõe ao indivíduo diferentes posições enquanto sujeito e, portanto, a desarticulação da identidade (HALL, 2005).

> A burguesia não pode existir sem revolucionar permanentemente os instrumentos de produção; portanto, as relações de produção; e assim, o conjunto das relações sociais. Ao contrário, a manutenção inalterada do antigo modo de produção foi a condição precípua de existência de todas as classes industriais do passado. O revolucionamento permanente da produção, o abalo contínuo de todas as categorias sociais, a insegurança e a agitação sempiternas distinguem a época burguesa de todas as precedentes. Todas as relações imutáveis e esclerosadas, com seu cortejo de representações e de concepções vetustas e veneráveis, dissolvem-se; as recém-constituídas corrompem-se antes de tomarem consistência. Tudo o que era estável e sólido desmancha-se no ar; o que era sagrado é profanado, e os homens são obrigados a encarar com olhos desiludidos seu lugar no mundo e suas relações recíprocas (MARX e ENGELS, 2001, p.28-29).

Freud defendeu a tese de que a civilização não é produto apenas da razão que resulta da consciência de um sujeito cognoscitivo, mas também do movimento causado por uma energia (a libido) produzida não apenas pelo sentido de prazer, mas pela tensão entre *Eros* (vida) e *Thanatos* (morte).

As exigências da civilização impõem ao indivíduo o sofrimento, pois não há uma disposição inata e natural que os impulsione nessa direção. “Os seres humanos revelam uma tendência inata para o descuido, a irregularidade e a irresponsabilidade em seu trabalho” (FREUD, 1997, p.47). A liberdade do indivíduo e a satisfação de seus desejos primitivos não se constituem em um imperativo da civilização. “A sublimação do instinto constitui um aspecto particularmente evidente do desenvolvimento cultural” (FREUD, 1997, p.52).

A civilização impõe ao homem grandes sacrifícios, particularmente à sua sexualidade, que Freud chama de “amor genital”, e à agressividade. “Se a civilização impõe sacrifícios tão grandes, não apenas à sexualidade do homem, mas também à sua agressividade, podemos compreender melhor porque lhe é difícil ser feliz nessa civilização” (FREUD, 1997, p.72).

Freud admite que o homem primitivo contava com melhores condições de encontrar a sua felicidade, mas tal possibilidade era limitada pelo próprio exercício ilimitado da liberdade do outro (tese de Hobbes na primeira metade do século XVII). “O homem civilizado trocou uma parcela de suas possibilidades de felicidade por uma parcela de segurança” (FREUD, 1997, p.72).

A energia vital – libido - que mobiliza o indivíduo é um fluxo contínuo resultante do confronto de Eros (vida, agregação, união, vínculo) com Thanatos (morte, desagregação, a separação e a agressividade). A consciência é, na perspectiva freudiana, o resultado da renúncia ao instinto e é essa renúncia continuada que cria a consciência, a qual, por sua vez, impõe cada vez mais renúncia. Quanto maior o nível de consciência, maior a exigência de renunciar aos instintos.

Origina-se o sentimento de culpa da agressividade reprimida, daquela agressividade que, impossibilitada de atuar no meio social, volta-se para dentro, opondo o ego (indivíduo, ser, vida) ao superego (consciência). O ego é o instinto e o superego a consciência.

“O preço que pagamos por nosso avanço em termos de civilização é uma perda de felicidade pela intensificação do sentimento de culpa” (FREUD, 1997, p.97). A contradição maior do projeto de civilização humano apresentada por Freud é demonstrada pela antítese entre o objetivo do processo civilizador de garantir a convivência harmônica do maior número possível de seres humanos individuais, ao passo que, no desenvolvimento do indivíduo, o que

mais conta é o sentido de felicidade, que Freud chama de "premência egoísta". "Quase parece que a criação de uma grande comunidade humana seria mais bem-sucedida se não tivesse de prestar atenção à felicidade do indivíduo" (FREUD, 1997, p.105).

Resulta disso "o mal-estar na civilização" a que se refere apropriadamente o título de um texto clássico de Freud: "o provocador desafio de Freud ao folclore da modernidade penetrou em nossa consciência coletiva e, afinal, modelou o nosso pensamento a propósito das consequências – intencionais e não intencionais – da aventura moderna". Referindo-se ao texto de Freud, Bauman (1998, p.07) comenta a sagacidade do grande mestre que, no final da década de 1920, já se apercebia da inadequação do projeto de civilização moderna ao seu objetivo declarado de tornar os homens felizes.

Como relação necessária com a educação, é bastante reproduzir as próprias anotações de Freud.

> Assim, a consciência faz de todos nós covardes... Que a educação dos jovens nos dias de hoje lhes oculta o papel que a sexualidade desempenhará em suas vidas não constitui a única censura que somos obrigados a fazer contra ela. Seu outro pecado é não prepará-los para a agressividade da qual se acham destinados a se tornarem objetos. Ao encaminhar os jovens para a vida com essa falsa orientação psicológica, a educação se comporta como se se devesse equipar pessoas que partem para uma expedição polar com trajes de verão e mapas dos lagos italianos. Torna-se evidente, nesse fato, que se está fazendo um certo mau uso das exigências éticas. A rigidez dessas exigências não causaria tanto prejuízo se a educação dissesse: 'É assim que os homens deveriam ser, para serem felizes e tornarem os outros felizes, mas terão de levar em conta que eles não são assim'. Pelo contrário, os jovens são levados a acreditar que todos os outros cumprem essas exigências éticas – isto é, que todos os outros são virtuosos. É nisso que se baseia a exigência de que também os jovens se tornem virtuosos (FREUD, 1997, p.97).

A perspectiva de Foucault aponta para uma individualização cada vez maior do ser, na medida em que este chama nossa atenção para um novo tipo de poder, que ele denomina "poder disciplinar". Trata-se de uma categoria de controle disciplinar baseada no poder administrativo do Estado e das organizações como a Escola e as Corporações; no conhecimento especializado de determinados profissionais e no conhecimento produzido nas "disciplinas" das Ciências Sociais os quais se voltam ao controle, regulação e a vigilância do indivíduo, de grupos sociais, de sociedades e da espécie humana.

Foucault enfrenta um dos principais paradigmas da modernidade ao questionar a tradição da neutralidade do conhecimento e de seu caráter emancipatório, quando formula a ideia de uma "tecnologia política do corpo" voltada ao controle e apropriação da força produtiva dos

indivíduos por meio de mecanismos sutis e estratégicos não vinculados diretamente às elites ou mesmo a alguma instituição específica.

"Temos em suma que admitir que esse poder se exerce mais que se possui, que não é o 'privilégio' adquirido ou conservado da classe dominante, mas o efeito de conjunto de suas posições estratégicas" (FOUCAULT, 2006, p.26).

O conhecimento, antes de responder aos pressupostos do método cartesiano que inaugura o positivismo científico da modernidade, não está ao alcance de todos aqueles que disponham da razão abstendo-se de relações de poder, ao contrário, está com ela intimamente relacionado.

> Essas relações de 'poder-saber' não devem então ser analisadas a partir de um sujeito do conhecimento que seria ou não livre em relação ao sistema de poder; mas é preciso considerar ao contrário que o sujeito que conhece, os objetos a conhecer e as modalidades de conhecimentos são outros tantos efeitos dessas implicações fundamentais do poder-saber e de suas transformações históricas (FOUCAULT, 2006, p.27).

Pensando na alma como intelecto que anima o corpo e o põe em movimento, Foucault nos adverte que essa alma é moldada permanentemente por mecanismos externos ao corpo que nos vigia, treina e corrige.

> A modernidade não apenas não conseguiu concretizar os ideais das Luzes que objetivava alcançar, mas também, ao invés de avalizar um trabalho de real libertação, deu lugar a um empreendimento de verdadeira subjugação, burocrática e disciplinar, exercendo-se igualmente sobre os corpos e os espíritos. Foucault foi sem dúvida o pensador que mais insistiu neste aspecto corrompido da modernidade que é a disciplina, cuja finalidade consiste mais em controlar os homens que em libertá-los (CHARLES, 2004, p.16).

A insatisfação e o incômodo provocados no indivíduo na modernidade levam a contemporaneidade a se apresentar como um tempo de transição. O indivíduo que sacrifica seus instintos em troca de segurança vê na ausência dessa segurança (violência, falta de emprego, angústia, etc.) a desobrigação de abrir mão de seus desejos. Surge, então, a agressividade, a desordem, a desagregação, a exacerbação do individualismo, em tudo voltadas contra a civilização.

"Esses mal-estares que eram a marca registrada da modernidade resultaram do 'excesso de ordem' e sua inseparável companheira – a escassez de liberdade" (BAUMAN, 1998, p.8-9).

Interessa-me, fundamentalmente, discutir os aspectos em que essa transição de paradigmas constitui novos significados às categorias de público e privado e ao currículo na escola para além da modernidade. Para tanto, é necessário demarcar alguns aspectos pelos quais possamos verificar a validade de tomar o público e o privado como categoria de análise na contemporaneidade, para, em seguida, tratar da questão do Estado e da sociedade.

1.2 O público e o privado como categoria de análise na contemporaneidade

Algumas das questões que formulamos a montante - acerca do significado do par *público* e *privado* como categoria de análise hoje - merecem ser retomadas. Uma vez que estabelecemos alguns elementos que caracterizam a modernidade e apontamos alguns questionamentos à validade desses paradigmas nos dias de hoje, faz sentido verificar a pertinência de trabalharmos com essa categoria de análise.

O conceito clássico de público está relacionado com aquilo que é do domínio e/ou do interesse da coletividade, é o aberto, o exposto, o manifesto, ao passo que o conceito de privado remete à ideia daquilo que é do domínio e/ou do interesse de um indivíduo ou de um grupo particular de indivíduos, é o fechado, o secreto, o contido.

A modernidade deu a essas categorias atributos axiológicos distintos, porém não contraditórios. Ao público associou-se o valor do bem-comum, do interesse coletivo, da supremacia do todo sobre as partes; ao privado, a liberdade, a razão do indivíduo, a ideia do progresso contínuo resultante da disputa permanente entre os indivíduos.

Não surpreendeu, no dilúculo da modernidade, a identificação do Estado com o público e do indivíduo com o privado, cada qual incorporando os conteúdos axiológicos da categoria correspondente, ficando certa e subentendida a paridade entre os campos dicotômicos na garantia de um equilíbrio que se supunha ideal.

A história da modernidade registra diferentes gradações de prestígio ao longo do tempo das categorias público e privado, sendo certo que a formação de uma cultura moderna se construiu à custa da afirmação intensa e alternada de valores ligados às duas categorias, preponderando ora uma, ora outra.

Embora admitindo ênfases variáveis entre o público e o privado, a tradição cultural da modernidade jamais negou a existência de um ou outro, nem deixou tampouco de tomá-los como categorias importantes na estrutura do modelo de sociedade que levaria à realização do projeto de civilização da humanidade.

É com o questionamento da eficácia do projeto de civilização que se põem à prova as categorias clássicas da modernidade. Ao afirmar "que o que chamamos de nossa civilização é em grande parte responsável por nossa desgraça e que seríamos muito mais felizes se a abandonássemos e retornássemos às condições primitivas", Freud (2002, p.38) fere os seus interlocutores preparando-os para uma argumentação que demonstra a inviabilidade do projeto de civilização moderno de tornar os homens felizes.

Ao analisar o projeto de civilização humana e melhor compreender por que "não nos sentimos confortáveis na civilização atual", Freud (2002, p.40) constata a importância da beleza, da limpeza e da ordem para o projeto de civilização moderno, assim como as atividades intelectuais do homem, como a religião, o sistema filosófico e os ideais humanos, destacando ainda em suas considerações um terceiro grupo de questões fundamentais para a civilização: "a maneira pela qual os relacionamentos mútuos dos homens, seus relacionamentos sociais, são regulados" (FREUD, 2002, p.48).

Essas considerações trazem para o centro do debate a questão do público e do privado no projeto de civilização moderno. O que nos lembra o mestre é que a essência do projeto civilizador está na capacidade dos homens de impor limites à sua própria liberdade, tendo em vista o interesse do grupo. Em suas palavras: "A substituição do poder do indivíduo pelo poder de uma comunidade constitui o passo decisivo da civilização" (FREUD, 2002, p.49).

Não é outra a argumentação de Thomas Hobbes, filósofo do alvorecer da ciência política, na primeira metade do século XVII. Para Hobbes, o homem natural (aquele que vive no "Estado de natureza", ou seja, fora de uma sociedade) tem desejos que não se limitam às suas necessidades elementares de sobrevivência, mas também às suas paixões, como a vaidade, a luxúria e a perfídia; ele é também suscetível a contradições e mudanças.

No seu convívio com os outros homens, o "homem natural" de Hobbes (1983) se mostra desconfiado em relação à atitude de seu interlocutor e, racionalmente, decide por atacá-lo para

precaver-se de um ataque. É o reconhecimento da igualdade intrínseca a condição humana assegurada pelo raciocínio que o leva a agir de forma agressiva e coloca os homens em guerra uns contra os outros.

O Estado de Natureza hobbesiano é um estado de guerra em que os homens gozam de plena e absoluta liberdade. A transição para o "Estado civil" - condição teórica imaginada por Hobbes e vários outros autores contratualistas do século XVII e XVIII - que define a existência de uma sociedade organizada e estável se dá no momento em que se estipula o contrato entre todos os homens.

> Que um homem concorde, quando os outros também o façam, e na medida em que tal considere necessário para a paz e para a defesa de si mesmo, a renunciar a seu direito a todas as coisas, contentando-se, em relação aos outros homens, com a mesma liberdade que os outros homens permitem em relação a si mesmo (HOBBES, 1983, cap.XIV, p.79).

O direito de natureza, que é o direito e a liberdade de cada um para usar todo o seu poder – inclusive a força - para preservar a sua natureza e satisfazer os seus desejos, deve ser abandonado em favor de um conjunto de regras a que todos se submetessem emanadas de um poder soberano, sem o que não seriam possíveis a paz e a concórdia, fundamentais para o pleno desenvolvimento da civilização.

A ideia de que a plena liberdade individual representava obstáculo à realização do projeto de civilização da humanidade remonta aos primórdios da fundação do Estado Nacional Moderno. Ao afirmar que "a liberdade do indivíduo não constitui um dom da civilização", Freud (2002, p.39) retoma o argumento clássico dos contratualistas que no século XVII e XVIII fundamentaram a teoria do Estado Nacional no sentido que hoje lhe damos - moderno, portanto.

A ideia do público contraposta ao privado, na modernidade, tem forte conteúdo axiológico na medida em que ao público associa-se toda a estratégia fundamental de viabilidade do projeto de civilização moderno, enquanto do privado, que conserva o supremo valor da liberdade, espera-se submissão ao público.

A afirmação do público associado a um poder soberano que se impunha aos indivíduos tomados singularmente seguiu de Maquiavel a Locke, reforçando a autoridade dos Estados

sobre os seus súditos. Entretanto, com o desenvolvimento progressivo do conceito de liberdade individual e a consolidação de direitos e garantias associados ao indivíduo, cada vez menos se tolera a ideia de um Estado com plenos poderes sobre os indivíduos como realização suprema do interesse coletivo.

O público vai gradualmente transformando-se em obstáculo ao pleno desenvolvimento da liberdade e da potencialidade dos indivíduos, ao passo que o privado principia a impor limites ao predomínio do público, ampliando seu espaço e abandonando paulatinamente a condição submissa que o raiar da modernidade lhe impusera.

Pouco a pouco, a afirmação dos interesses privados, a particularização das vontades de grupos, deixaram de ser vistos como empecilho ao pleno desenvolvimento da civilização humana. O liberalismo político presente precocemente no pensamento de John Locke no final do século XVII antecipa o iluminismo do século vindouro, com toda a sua pregação de antropocentrismo.

O grande despertar da razão coincide com um enorme impulso em todas as áreas do conhecimento humano. O método científico se afirma soberano, dando ao homem a ilusão do poder absoluto e um sentido de individualidade nunca antes experimentado. O pensamento liberal urdido na consolidação dos Estados Nacionais é transposto para a organização econômica da sociedade pouco mais de um século depois.

O conceito de público associado ao Estado passa a ser revisitado e a admitir número cada vez maior de nuanças e, antes de migrar definitivamente para um conteúdo axiológico negativo, Hegel dá ao Estado, e à categoria de público, por adição, o privilégio de realizar a síntese da razão absoluta de todos os indivíduos na sociedade.

O pensamento de Hegel a propósito do Estado e sua relação com a sociedade civil não é algo simples nem tampouco está pacificado entre seus intérpretes. Entretanto, apoiado na abordagem de Bobbio sobre o sistema hegeliano (1995, p.42): “o Estado propriamente dito representa o momento ético-político, cuja tarefa é realizar a adesão íntima do cidadão à totalidade de que faz parte”, é possível afirmar que Hegel resgata ao Estado uma condição superior àquela de apenas zelar pelo interesse comum e arbitrar o conflito entre os particulares.

O entendimento de Hegel acerca do conceito de sociedade civil, já estabelecido desde os pensadores jusnaturalistas do século XVII, traz uma perspectiva moderna ao termo quando lhe atribui tarefas públicas, ou seja, do interesse público, como a administração da justiça e da utilidade comum.

A sociedade civil assim entendida, a partir de então, absorve parte importante do chamado interesse público antes monopólio do Estado indo ao encontro da formulação conceitual iluminista do homem senhor do seu destino.

O Estado, desde Marx, passa a ser visto com desconfiança, alvo fácil de interesses cartoriais, incapaz, portanto, de garantir, por si só, a plena satisfação da coletividade. Marx destrói o conceito de Estado hegeliano ao reduzi-lo a um escritório dos interesses de classe da burguesia.

> Com a criação da grande indústria e do mercado mundial, a burguesia conquistou finalmente a dominação política exclusiva no moderno Estado parlamentar. Um governo moderno é tão somente um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa (MARX e ENGELS, 2001, p.27).

Par e passo com a afirmação crescente da liberdade do indivíduo, outros paradigmas da modernidade vão sendo postos em xeque, provocando mudanças no significado das categorias de público e privado.

A questão da ordem, por exemplo, inspirada no precoce desenvolvimento do método científico na produção do conhecimento humano na área das ciências da natureza, migra, enquanto conceito geral, das observações e experiências feitas em relação aos fenômenos naturais, para o interior do próprio processo de produção do conhecimento na esteira do cartesianismo de Descartes.

A ideia de que tudo obedece a uma ordem predeterminada, de que tudo está sujeito a certas regularidades e submetido a determinadas leis domina o paradigma da modernidade e arrasta consigo a ideologia do progresso contínuo e permanente. Combinados, esses dois elementos conferiram ao pensamento moderno a crença do desenvolvimento pleno e ilimitado da civilização humana.

A bem da verdade, é importante registrar que a percepção de prosperidade não era resultado de uma ilusão coletiva: o mundo, de fato, prosperava numa velocidade nunca antes experimentada. Até o início do século XIX, não se registra aumento significativo da renda e consequente melhora nos padrões de vida das populações nos vários rincões do planeta. Ao contrário, o que se registrava era uma enorme equidade na pobreza.

> Até a metade do século XVIII, o mundo era extraordinariamente pobre, considerando-se qualquer um dos padrões atuais. A expectativa de vida era muito baixa; as crianças morriam em grande quantidade nos países hoje ricos, bem como nos pobres. Muitas ondas de doenças e epidemias, da peste negra da Europa à varíola e ao sarampo, varriam periodicamente a sociedade e matavam gente em massa. Episódios de fome e flutuações extremas de tempo e clima destroçavam as sociedades (SACHS, 2005, p.58-59).

Entretanto, a partir das primeiras décadas do século XIX verificou-se enorme impulso de progresso, com reflexos diretos na melhoria de vida das pessoas. A cada geração, melhoravam as condições da população, o que ajudava a disseminar a ideia do progresso contínuo baseado no desenvolvimento ilimitado das novas tecnologias e nos valores da modernidade.

> O produto mundial bruto aumentou quase cinquenta vezes. Todas as regiões do mundo experimentaram algum crescimento econômico (tanto em termos de tamanho total da economia como quando medido por pessoa), mas algumas regiões tiveram um crescimento muito maior do que outras. O fato fundamental dos tempos modernos não é a transferência de renda de uma região para outra, por força ou outro meio, mas antes o aumento total da renda mundial, porém em ritmo diferente em diferentes regiões (SACHS, 2005, p.58).

A ilusão se desfaz lenta e gradualmente a partir das chamadas ciências humanas, chegando até as ciências naturais. “A teoria quântica e a microfísica obrigam a uma revisão muito radical da ideia de trajetória contínua e previsível” (LYOTARD, 2004, p.102) pondo em dúvida todo o sacrifício do pleno exercício da liberdade a que se submetem os indivíduos na perspectiva de um progresso contínuo, seguro e determinado da humanidade, progresso, todavia, que nunca chega.

Na medida em que os indivíduos mostram-se cada vez menos dispostos a sacrificar seus projetos pessoais de satisfação individual em nome de um “projeto comum” por descrença no poder da ordem e do progresso contínuo e permanente, torna-se ainda mais frágil a imposição do público sobre o privado.

Convém ainda, como reforço ao argumento, tratar do paradigma da modernidade que estrutura as atividades intelectuais do homem. Já foi dito que o próprio conhecimento e sua forma de produção revolucionam-se diante das fragilidades do modelo positivista, mas é preciso acrescentar que as conquistas da ciência, que tanto orgulho trouxeram ao homem moderno, não se mostraram suficientes para acabar com a fome, a miséria e as guerras.

Em relação à religião, a crise se instala não apenas nos conflitos que opõem de maneira tão radical as culturas do Ocidente e do Oriente, emolduradas pelo catolicismo e pelo islamismo, respectivamente, mas também na pulverização de denominações religiosas cristãs e nos conflitos que delas advêm.

No campo dos ideais, a crise não é menor. Com a ruína da alternativa do socialismo real, a humanidade vê-se perante a ausência de opções de organizar a sociedade de modo a satisfazer plena e eficazmente as necessidades dos indivíduos. O capitalismo como sistema de estruturação da sociedade não consegue mais esconder seus limites, pondo a nu sua incapacidade de incluir aqueles marginalizados do processo de produção e de distribuir de forma equânime a riqueza produzida.

A humanidade que revolucionou a ordem medieval, substituindo-a por uma cultura que prometia a apoteose do desenvolvimento humano, agora se depara com seus limites. A propósito dessas limitações assim se manifesta Lipovetsky:

> A lógica da vida política, produtiva, moral, escolar, protecionista consistia em imergir o indivíduo nas regras uniformes, em eliminar o máximo possível as formas de preferências e expressões singulares, em afogar as particularidades idiossincrásicas numa lei homogênea e universal que fosse a 'vontade geral', as convenções sociais, o imperativo moral, os regulamentos fixos e padronizados, a submissão e a abnegação exigidas pelo partido revolucionário: tudo aconteceu como se os valores individualistas não pudessem surgir a não ser estando enquadrados pelos sistemas de organização e de sentidos empenhados em conjurar implacavelmente a indeterminação constitutiva (2005, p.xvii).

Há uma razia do paradigma moderno de subordinação da vontade do indivíduo à vontade do grupo, em tudo enfraquecendo o valor dado ao público, para fortalecer e criar novo sentido axiológico ao privado.

> A pós-modernidade representa o momento histórico preciso em que todos os freios institucionais que se opunham à emancipação individual se esboroam e

> desaparecem, dando lugar à manifestação dos desejos subjetivos, da realização individual, do amor-próprio (CHARLES, 2004, p.23).

O que sucede à modernidade é algo ainda impreciso. Concordo com os autores que concebem a contemporaneidade como fase de transição: paradigmas da idade moderna já não se mostram conformes na atualidade; novos paradigmas ainda não têm força explicativa suficiente para indicar uma nova era no desenvolvimento humano.

É revelador que Lipovetsky (2005), referindo-se à contemporaneidade, tenha-a chamado *Era do vazio,* buscando com isso falar de um tempo em que "as grandes estruturas socializantes perdem a autoridade, as grandes ideologias já não estão mais em expansão, os projetos históricos não mobilizam mais, o âmbito social não é mais que o prolongamento do privado" (CHARLES, 2004, p.23).

A perspectiva neoliberal, que ganha hegemonia no mundo na década de 1990, também contribui na mudança de significado dos conceitos de público e privado. A defesa do Estado mínimo passa a contar com uma tese acerca da sociedade civil que inverte a sua caracterização tipicamente hegeliana, ou seja, deixa de ser vista como lugar privilegiado do conflito de interesses privados para passar por realização suprema das virtudes, capaz de dar conta das iniquidades provocadas pelo capital.

"A tese do Estado mínimo está estreitamente ligada a uma visão peculiar da sociedade civil como um mecanismo autogerador de solidariedade social" (GIDDENS, 2000, p.21).

Resta evidente que as categorias de público e privado na contemporaneidade não se encontram submetidas aos mesmos paradigmas da modernidade. Pensar nessas categorias hoje demanda levar em conta essa transição de paradigmas, o seu impacto sobre esses conceitos e o seu poder explicativo para as práticas sociais.

O conceito de público hoje já não carrega a legitimidade de outrora. Não basta ser público ou estar voltado ao público para que necessariamente seja bom ou venha a ser admitido pelos indivíduos como bom. Da mesma maneira, nem tudo o que é privado, ou afeto ao mundo do privado, pode ser tomado como particular e, portanto, nocivo ao grupo.

Essa perda, ou melhor, essa relativização dos conteúdos axiológicos que impregnam os conceitos e/ou seus significados implica que essa categoria perde um pouco de sua potência para agrupar e facilitar a análise do que se quer e se busca investigar.

Não há dúvida de que público e privado constituem-se como categorias sempre presentes nas várias fases e tipos de organizações societárias humanas, não sendo produto próprio da modernidade. Ainda assim, é bastante crível que tenha sido na modernidade que o presente par dicotômico mais se tenha prestado a organizar as análises e estruturar os problemas sob investigação.

A transição que vivemos na contemporaneidade não chega a invalidar público e privado como categorias de análise, porém retira-lhe a força explicativa e requererá a interposição de novas abordagens que deem conta da flexibilidade dos conceitos.

Nessa perspectiva, tomar o público e o privado como categorias de análise na contemporaneidade corresponde a lançar pontes que liguem conceitos solidamente estruturados e sobejamente estudados numa cultura de que todos somos herdeiros com uma realidade em transição.

1.3 Estado e sociedade

Nem seria original dizer que o Estado Nacional nos tempos atuais é uma instituição bem mais fraca que há três décadas. Diversos foram os fenômenos ativos nos últimos trinta anos que levaram à situação que constatamos hoje.

O Estado, como instituição jurídica voltada a sustentar um ordenamento legal que organiza e viabiliza a vida em grupo, tem praticamente a idade da civilização humana. Desde as primeiras civilizações, a complexidade da vida social passou a exigir um aparelho repressor capaz de garantir, com o emprego da força, a prevalência de um conjunto de regras que vinculassem todos os indivíduos membros de dada comunidade.

Com a desarticulação das civilizações antigas e a desagregação dos grandes impérios ocidentais, o Estado como instituição jurídica praticamente desaparece, substituído pela Igreja como grande amálgama da sociedade ocidental.

A refundação do Estado representa um marco fundamental de um novo tempo. A modernidade nasce sob o signo de um novo Estado, não mais nos moldes daquele existente na antiguidade e com funções restritas à organização e ao controle da comunidade. Dessa feita, articula-se um Estado constituído como estratégia para o pleno desenvolvimento da humanidade, que assume papel central no projeto de civilização humana.

O Estado que emerge do mundo feudal exige justificação e legitimidade; o indivíduo a ser submetido já não é o crente aterrorizado pelo desconhecido ou submisso a tradições e costumes fundados em tempos e circunstâncias fora de sua compreensão.

O Estado é adjetivado como nacional e moderno. Nacional por encarnar um projeto delimitado em dado território, contido no restrito âmbito de um povo com cultura própria. Moderno porque representa nova era do desenvolvimento humano, a síntese absoluta, a razão suprema, onde o homem passa a ser a medida das coisas e o Estado - dissociado da Igreja - passa a cuidar dos negócios públicos com base na racionalidade, em lugar da fé.

O Estado nacional moderno era mais que uma organização jurídica da comunidade; representava um projeto de civilização que asseguraria o pleno desenvolvimento dos homens a ele submetidos. Para além da manutenção da ordem, o Estado prometia progresso contínuo, níveis crescentes de desenvolvimento tecnológico traduzidos em ganhos de qualidade de vida e cada vez maior satisfação das necessidades humanas. Em uma palavra, o Estado comprometia-se com a felicidade de seus súditos.

O século XIX faz coincidir a grande arrancada do desenvolvimento econômico mundial com um surto de liberdade que permite espraiar os ideais de democracia a partir de importantes eventos registrados ainda no último quartel do século XVIII. Não é, portanto, descabida de razão a crença liberal no potencial dos seus paradigmas, que associava à liberdade do indivíduo os valores de um mercado livre (livre iniciativa, livre concorrência e propriedade privada) e de um Estado democrático.

O amadurecimento da ciência como método e sua aplicação no campo prático com o desenvolvimento de novas tecnologias propiciaram uma revolução sem precedentes na história da humanidade. Cresce exponencialmente a produção de alimentos, amplia-se vertiginosamente a produção de manufaturas, tanto no que diz respeito à quantidade quanto à

diversidade dos produtos. As fontes de energia se multiplicam e a microeletrônica é uma revolução dentro da revolução.

Com isso o mundo enriquece, as pessoas adquirem bens inimagináveis por seus pais e avós; no período de uma geração é visível a melhora qualitativa nas condições de vida. O sonho do progresso contínuo e permanente alimenta a certeza do fim da história, ou seja, a humanidade julgava haver encontrado o clímax de seu desenvolvimento.

Entretanto, este modelo de desenvolvimento tem preço: a desigualdade entre ricos e pobres alcança níveis vexatórios, boa parte do mundo parece não conseguir assentar-se nos trilhos do desenvolvimento, a natureza revela sinais de esgotamento e o Estado não dá conta de responder aos desafios que se apresentam.

"Mas o crescimento econômico moderno também trouxe abismos fenomenais entre os mais ricos e os mais pobres, abismos que eram simplesmente impossíveis quando a pobreza dominava todo o mundo" (SACHS, 2005, p.77).

A despeito do intenso desenvolvimento experimentado pelo Estado desde a sua fundação, ainda disforme no século XV, o que se pode apurar até agora é que a felicidade humana não foi alcançada. Pelo contrário, o projeto de civilização humano baseado no Estado Nacional Moderno mostrou-se extremamente competente no aumento do estoque de riqueza humana, porém terrivelmente desastroso na equalização dessa riqueza.

Não faltam exemplos de barbárie no mundo moderno. As guerras de conquista do século XX, os genocídios étnicos perpetrados por inúmeros Estados, a miséria que condena a uma vida curta e sem futuro centenas de milhares de crianças no mundo, a fome que assola milhões de pessoas, o extermínio de recursos naturais, que condena gerações inteiras, são alguns exemplos do fracasso deste modelo.

O termo *sociedade* requer maior precisão terminológica, visto que é possível tomá-la na acepção de uma totalidade de indivíduos e instituições com algum recorte geográfico, histórico e/ou cultural (por exemplo: sociedade global, sociedade européia ou sociedade brasileira), acepção que inclui o Estado. Pode ainda, entretanto, ser entendida como a parcela de uma totalidade.

Ao falar de sociedade civil, referimo-nos ao conjunto de indivíduos, a grupos de indivíduos e a instituições de uma sociedade que se põem em relação com o Estado, representam o conjunto heterogêneo de forças sociais que resistem à opressão do Estado.

"A sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão" (BOBBIO, 1995, p.35-36).

Alhures já foi dito que a Hegel devemos a conceituação de sociedade civil nos moldes como a compreendemos hoje, ou seja, como espaço dos interesses privados que se esgrimem e contrapõem, articulando consensos que deságuam no Estado.

Entretanto, cabe a Marx a indissolubilidade do termo *sociedade civil* ao termo *Estado*, porquanto, partindo de Hegel, Marx promoveu uma redução do conceito de sociedade civil, transformando-a no espaço privilegiado das relações econômicas, o domínio do mercado.

É mais fácil pensar na sociedade civil em contraposição ao Estado, o que não significa necessariamente relação de força e de interesses em conflito, porém, se lembrarmos que o Estado é também uma forma de organização da sociedade - portanto, impossível de dissociar-se dela ou das relações sociais que existem no seu interior, incluindo aí as relações de poder – torna-se impraticável pensar nesse conjunto regulatório (o Estado) como algo neutro, desprovido de vontade e, portanto, passível de se contrapor às vontades que emergem da sociedade.

Estado e sociedade conformam, por assim dizer, uma díade ao mesmo tempo complementar e antitética.

> A expressão 'sociedade civil' é geralmente empregada como um dos termos da grande dicotomia sociedade civil/Estado. O que quer dizer que não se pode determinar seu significado e delimitar sua extensão senão redefinindo simultaneamente o termo 'Estado' e delimitando a sua extensão. Negativamente, por 'sociedade civil' entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, entendido restritivamente e quase sempre também polemicamente como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo (BOBBIO, 1995, p. 33).

Estado e sociedade civil que se afirmaram como instituições modernas por excelência, respondendo aos seus paradigmas, transformaram-se mútua e reciprocamente no bojo do mesmo processo de transição de que tratamos algures. Cada vez mais o Estado é visto com desconfiança pela sociedade civil, que hegemoniza a ideia de autonomia e liberdade, restringindo o espaço de intervenção estatal na sociedade.

> Se o estado já não preside à reprodução da ordem sistêmica, tendo agora deixado a tarefa às forças de mercado desregulamentadas, e assim não mais politicamente responsáveis, o centro de gravidade do processo de estabelecimento da ordem deslocou-se das atividades legisladoras, generalizadoras, classificadoras e categorizadoras (BAUMAN, 1998, p.53).

A manutenção da ordem, matriz estruturante da modernidade e princípio justificador do Estado, já não se impõe como tarefa exclusiva, ou mesmo determinante, do Estado. O próprio paradigma da ordem é objeto de revisão, como já visto.

O Estado não só é questionado em sua finalidade, mas também em sua eficácia e em sua legitimidade. O mundo, cada vez mais integrado do ponto de vista econômico e dependente das relações entre os Estados, submete-se a determinações regulatórias que esvaziam o Estado Nacional de instrumentos para gerir seu próprio projeto de desenvolvimento. O Estado Nacional passa a ser visto como desnecessário e incapaz de conduzir um projeto de civilização com o fim de satisfazer os indivíduos.

Alguns princípios - ordenadores do mundo privado - como eficiência, eficácia, produtividade, competitividade são elevados à categoria de valores universais e passam a funcionar como critérios de julgamento da ação do Estado. Métodos de gestão típicos do mundo privado são transpostos linearmente para a gestão do Estado; formula-se um consenso que alija o debate político, dando-lhe conotações conformistas.

> Com o advento do 'pensamento único' ou das chamadas políticas neoliberais, passou a prevalecer, ao contrário, a ideia de que os Estados abandonassem a cena, abrindo suas fronteiras ao livre jogo das forças do mercado e das finanças internacionais, desregulamentassem quaisquer mecanismos de proteção à economia nacional ou às garantias dos trabalhadores e submergissem junto com toda a sociedade sob uma liberalização geral, em benefício da atuação mais desinibida das grandes corporações (SEVCENKO, 2001, p.42).

No aspecto da legitimação, há fortes evidências de uma descrença no modelo democrático, levando o indivíduo a afastar-se dos processos de escolha dos governos, tornando-se

indiferente em relação à política, como se vê nitidamente na despolitização do debate público entre os partidos e na exacerbação das estratégias de marketing de mobilização de massas.

> A política entrou na época do espetacular liquidando a consciência rigorista e a ideologia em proveito de uma curiosidade dispersa, captada por tudo e por nada. Daí a importância capital que reveste a mídia de massa aos olhos dos políticos; não tendo impacto a não ser quando veiculada pela informação, a política é obrigada a adotar o estilo da animação, de debates personalizados, que incluem perguntas e respostas, etc. Este é o único modo capaz de mobilizar pontualmente a atenção do eleitorado (LIPOVETSKY, 2005, p.22).

Nessa perspectiva, pensar no Estado como *"governo da sociedade"* requer relativizações de toda ordem. O Estado não pode ser considerado distinto dos interesses que o cercam; o governo que se constitui pela vontade dos indivíduos em um sistema democrático não traduz necessariamente a vontade da maioria, como seria desejável no ideal democrático moderno.

Grupos organizados em torno de partidos políticos se associam a interesses privados e cooptam a ação de governos em favor desses interesses. A ação do Estado conduzida pelo governo de plantão deixa de espelhar o interesse público e passa a responder a interesses cartoriais.

Na contemporaneidade, agrega-se à problemática de depurar as ações do governo dos interesses particularizados a evidência de um desencanto quanto ao futuro, o que desmobiliza os grupos a disputar o aparelho estatal. A única lógica que parece fazer sentido é a do econômico, do consumo, da meritocracia. Os que estão afastados dessa possibilidade não vislumbram mais no Estado a qualidade de ser o esteio de suas necessidades.

> Os pobres de hoje não são mais as 'pessoas exploradas' que produzem o produto excedente a ser, posteriormente, transformado em capital; nem são eles o 'exército de reserva da mão-de-obra', que se espera seja reintegrada naquele processo de produção do capital, na próxima melhoria econômica. Economicamente falando (e hoje também governos politicamente eleitos falam na linguagem da economia), eles são verdadeiramente redundantes, inúteis, disponíveis, e não existe nenhuma 'razão racional' para a sua presença contínua... A única resposta racional a essa presença é o esforço sistemático para excluí-los da sociedade 'normal' – ou seja, a sociedade que se reproduz por meio do jogo da oferta ao consumidor e escolha do consumidor, mediado pela atração e sedução (BAUMAN, 1998, p.77).

O Estado deixa não só de ser depositário de um valor vinculado ao bem comum, mas também passa a ser visto ora como representante dos interesses das elites, ora como incompetente, incapaz mesmo de promover qualquer política pública que atue no sentido de inverter uma ordem natural que o sistema econômico impõe.

A sociedade civil, em decorrência, fragmenta-se. Sem ter no Estado o grande amálgama a justificar sua articulação, dispersa-se nos interesses particularizados dos grupos e dos indivíduos que a compõem , enfraquecendo o seu potencial de construção de uma esfera pública e submetendo-se também à lógica do mercado.

A sociedade civil perde potência inclusive para fazer a defesa dos interesses privados; a falta de um adversário à espreita de usurpar esses direitos desmobiliza os seus agentes, levando-os a partilhar do imediatismo do consumo imposto pela lógica do mercado.

> Nasce toda uma cultura hedonista e psicologista que incita à satisfação imediata das necessidades, estimula a urgência dos prazeres, enaltece o florescimento pessoal, coloca no pedestal o paraíso do bem-estar, do conforto e do lazer. Consumir sem esperar, viajar, divertir-se, não renunciar a nada: as políticas do futuro radiante foram sucedidas pelo consumo como promessa de um futuro eufórico (LYPOVETSKY, 2004, p.61).

O enfraquecimento do Estado contribui assim para o esmorecimento da sociedade civil, que, por não haver resistência, não encontra justificativa para produzir valores comuns que arrefeçam os impulsos individuais de satisfação hedonistas a que se refere Lypovetsky. Nesse cenário, a defesa de interesses comuns, dos chamados “valores republicanos”, apresenta-se como algo que requer esforço de mobilização da opinião pública, quase sempre conseguida por meio de campanhas da grande imprensa, embaladas na espetaculosidade dos dramas privados ou na exposição de escândalos.

É sempre menos evidente a presença de valores próprios da sociedade capazes de mobilizar os indivíduos por seu conteúdo axiológico intrínseco, sem o apelo ao teatro televisivo, o que passa a conferir às grandes redes de comunicação um poder que facilmente rivaliza com o do Estado e com aquele conferido aos indivíduos no exercício de sua liberdade.

CAPÍTULO II

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES

A avaliação da educação superior não é novidade no Brasil. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES vem, desde 1976, realizando a avaliação dos cursos e programas da pós-graduação. Na graduação, data de 1983 a primeira experiência sistemática de promoção da avaliação nas instituições de educação superior (IES). De lá para cá, diversas outras propostas se seguiram, cada qual buscando enfatizar determinadas nuances apresentando-se de forma mais ou menos abrangente[14].

O Estado, de alguma forma, sempre cumpriu um papel de regulador em relação às IES, característica que não é exclusiva do Estado brasileiro ou dos períodos mais recentes da história. A rigor, pode-se dizer que as universidades, desde sua origem, sempre estiveram às voltas com algum nível de controle externo: "desde a criação da universidade na Idade Média, foi introduzida alguma forma de avaliação do desempenho dos estudantes e de controle externo da instituição" (SANTOS FILHO, 2000, p.149). Tal evidência remete, do ponto de vista histórico, a uma tradição que remonta à formação do próprio Estado nacional moderno.

É curioso observar que, mesmo no período de maior hegemonia das ideias liberais, no século XIX, um dos economistas clássicos de insuspeito viés antiestatista, Alfred Marshall, defendia a ação estatal com vistas a garantir a educação universal para as crianças (MARSHALL, 1967).

No Brasil, ainda antes da independência, sob inspiração liberal, porém em plena monarquia, D. João VI, em nome do Reino Português, baixou decreto permitindo a qualquer cidadão o ensino e a abertura de escolas de primeiras letras (CURY, 2005).

São exemplos que demonstram as contradições entre o modelo de organização da sociedade, e sua estratégia de enfrentar o desafio de garantir a educação, mas, em ambos, é relevante a função do Estado, seja implementando o serviço educacional, seja promovendo-o.

---

[14] Para uma análise minuciosa dessa história, ver a tese de doutorado de VALLE, *Avaliação institucional e emancipatória: contribuição de Jürgen Habermas,* defendida na PUC – SP em 1999.

Não espanta, portanto, encontrarmos forte evidência histórica da subordinação da educação ao Estado, o que não autoriza descurar o registro da luta pela autonomia na produção e difusão do conhecimento, presente principalmente nas instituições universitárias, que, de formas distintas, sempre buscaram resistir aos controles que lhes eram impostos.

No Brasil, a história da universidade está ligada a uma realidade de intervencionismo estatal. Desde a criação dos primeiros cursos, no final do período colonial, até nossos dias, a realidade apresenta forte presença do Estado nos ditames da vida universitária. Nesse sentido, manifesta-se Santos Filho:

> No Brasil, desde os anos 30, com o estabelecimento do 'Estatuto das universidades brasileiras', passando pela lei da reforma universitária de 1968, com suas consequentes e detalhadas normatizações, que vigoraram até a aprovação da nova LDB em 1996, o Estado veio regulando de forma minuciosa, centralizadora e burocrática, a estrutura e o funcionamento das instituições de educação superior no País. Durante período considerável de sua história, à semelhança da experiência francesa, as universidades públicas brasileiras vinculadas ao governo federal funcionaram mais como departamento de um órgão público (o DASP) do que como instituições autônomas. A essa longa trajetória de gestão burocrática do sistema universitário seguiram-se, durante o regime militar, mais de duas décadas de submissão da universidade ao controle e ingerência direta do Estado, impedindo-lhe o exercício efetivo de qualquer tipo de autonomia (SANTOS FILHO, 2000, p.155).

Atualmente, o marco legal que fundamenta a avaliação e a regulação da educação superior no Brasil baseia-se no reconhecimento da importância da avaliação como fator de melhoria de qualidade da educação. Trata-se de um extenso conjunto de normas legais que se originam na Constituição de 1988, passando pela lei que criou o novo Conselho Nacional de Educação – CNE (Lei nº 9.131, de 24/11/1995), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 20/12/1996), pela lei que instituiu o atual Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 10.172, de 09/01/2001), pela lei que instituiu o SINAES (Lei nº 10.861, de 14/04/2004) e, mais recentemente, pelo Decreto Federal nº 5.773, de 09/05/2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação da educação superior. Acrescente-se a esse conjunto normativo um grande número de Portarias, Pareceres e Resoluções baixadas pelos órgãos de regulação, supervisão e avaliação.

Encontra-se em debate no Congresso Nacional o projeto de lei do governo federal que promove a chamada reforma universitária. Trata-se do estabelecimento de normas gerais da educação superior do País, que consolida muitos aspectos da regulação, supervisão e avaliação já antecipados por Decretos e Portarias.

Para melhor compreendermos o SINAES, é importante ter ideia mais clara do universo sobre o qual ele atua como instrumento do Sistema Federal de Educação Superior. Em sua complexidade terminológica e institucional, este sistema engloba um conjunto amplo de órgãos, entidades e instituições com abrangência nacional, porém convivendo em paralelo com outros sistemas de educação. Seu alcance legal, a maneira como a lei toma e classifica as diversas IES e os órgãos federais a ele vinculados são objeto de normatizações específicas disponibilizadas pelo MEC e agências regulatórias que lhe são subordinadas.

Na primeira parte deste capítulo tratarei apenas de delimitar o Sistema Federal de Educação Superior e sua abrangência em face da política do SINAES.

Embora esta pesquisa se refira ao SINAES, é impensável desconsiderar na análise de sua concepção e diretrizes aquilo que resulta dos impactos e efeitos dos programas que o precederam – em particular o do controverso "Provão"[15]. Nessa perspectiva é que o contexto que precede o SINAES é analisado na segunda parte deste capítulo.

A concepção e a formulação do SINAES não se deram sem controvérsias e disputas, que, em alguma medida, refletiam as tensões da própria sociedade como decorrência do modelo que se buscava substituir. Tentar retomar esse percurso a partir da pesquisa documental permite compreender algumas filigranas da política pública que se evidenciam na sua implantação. É a esse esforço que se volta a terceira parte deste capítulo, na análise do contexto da concepção e formulação do SINAES.

Por fim, o SINAES é apresentado na forma com que se consolidou através da Lei Federal e dos inúmeros documentos legais que a seguiram (Decretos, Portarias, Resoluções e Pareceres).

2.1 O Sistema Federal de Educação Superior

A Constituição Federal em seu art. 211, § 1º, estabelece a responsabilidade da União em organizar o sistema federal de ensino, bem como financiar as instituições de ensino públicas

[15] O "Provão", designação pela qual ficou conhecido o Exame Nacional de Cursos (ENC), foi criado pela MP 967/95, convertida na Lei nº 9.131/95. Esta lei e o Decreto nº 2.026/96 conformavam o Sistema de Avaliação Nacional ao qual deveriam ser submetidas as IES, incluindo o ENC e o exame das condições de oferta.

federais, além de exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, buscando com isso equalizar as oportunidades educacionais e garantir padrão mínimo de qualidade do ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no título que trata da organização da educação nacional, afirma, em seu art. 8º, que a União, bem como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, organizarão, em regime de colaboração, os seus respectivos sistemas de ensino, cabendo à União a coordenação da política nacional de educação e a articulação entre os diferentes níveis de ensino.

Os sistemas de ensino são de livre organização dentro de sua estrita competência, incumbindo-se a União de organizar, manter e desenvolver as instituições oficiais do sistema federal de ensino.

É útil ainda mencionar que, dentre outras responsabilidades pelas quais a União deve incumbir-se, a LDB expressamente determina que lhe compete assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas com responsabilidade sobre esse nível de ensino.

Em outro inciso, a LDB determina como incumbência da União autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino, ressalvando, entretanto, que tais atribuições podem ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal desde que mantenham instituições de educação superior.

Ao especificar do que se compõem os sistemas de ensino, a LDB deixa claro que o Sistema Federal de Ensino compreende as instituições de ensino mantidas pela União, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação.

Já ao enumerar a composição do Sistema Estadual de Ensino, a lei inclui as instituições de ensino mantidas pelos Estados e pelo Distrito Federal, as instituições de educação superior mantidas pelos Municípios e os órgãos de educação dos Estados e do Distrito Federal.

Quis o legislador, portanto, impedir que os Municípios incluam em seus Sistemas de Ensino instituições de educação superior, uma vez que - ainda que as mantenham – ficam elas forçosamente compreendidas nos Sistema de Ensino do Estado em que se localizam.

Ao propor este tópico, pretende-se esclarecer a amplitude do Sistema Federal de Ensino e sua articulação com a educação superior do País a fim de melhor compreender sobre o que atua o SINAES. Nessa perspectiva, os instrumentos legais que disciplinam a matéria parecem ser a melhor fonte para o esclarecimento. Inadvertidamente, entretanto, a legislação gerou obscuridade terminológica entre ensino e educação, bastante debatida por outros autores (DEMO, 2004), mas que pretendo retomar, ainda que brevemente, para escapar desse labirinto semântico e pactuar alguns conceitos para este trabalho.

A educação vai além do ensino e não pode estar restrita a ele. O ensino é um meio pelo qual se pode chegar à educação, que precisa ser entendida, por sua vez, como formação em sentido abrangente, que inclua, mas ultrapasse o ensino.

A despeito de a própria Constituição Federal propor-se a tratar da educação na Seção I do Capítulo III e declarar que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, indicando que será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade e com objetivos mais amplos, como o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, nossa lei maior limita-se, no momento seguinte, a enumerar os princípios que deveriam prescrever a educação e a tratar da organização dos sistemas denominados *de ensino* e não *de educação*.

A LDB, mais meticulosa no trato do tema, não contribui, todavia, para dirimir as dúvidas, senão para aumentar a confusão, misturando os termos em vários momentos, principalmente ao tratar dos níveis e das modalidades da educação e ensino.

Ao tratar da organização da educação nacional, em seu título IV, a LDB fala em *sistemas de ensino*, ou seja, é como se a educação se restringisse ao ensino, entendido pelo senso comum como a atividade que ocorre na sala de aula.

> Se olharmos bem para o significado usual do termo ‘ensino’, percebe-se que, no fundo, ficamos com a ‘aula’ como protótipo da educação escolar, o que certamente

> representa algo no mínimo medieval. Nenhuma teoria moderna importante daria aval a esse tipo de percepção (DEMO, 2004, p.68).

Na composição dos níveis escolares, a mesma obscuridade: a educação escolar é dividida em educação básica e educação superior. Já a educação básica é apresentada como formada pela educação infantil e pelo ensino fundamental e ensino médio.

Ao tratar da educação superior ainda mais flagrante fica a confusão, pois, no art.45 da LDB, fala-se em instituições de *ensino* superior para no seguinte retomar o termo instituições de *educação* superior.

Neste trabalho utilizarei sempre a expressão *educação superior,* seja para designar as Instituições de Educação Superior (IES), seja para designar o Sistema Federal de Educação, ainda que a legislação fale em Sistema de *Ensino*, conforme se viu.

A educação superior é um dos níveis de educação e segue-se à educação básica. Fazendo parte do Sistema Federal de Educação, não se restringe a ele, porquanto, como vimos, é possível haver educação superior fora do Sistema Federal de Educação em instituições de educação superior mantidas por Estados, Municípios ou pelo Distrito Federal.

O Sistema Federal de Educação Superior consubstancia-se no conjunto formado pelas Instituições de Educação Superior mantidas e administradas pela União, pelas Instituições de Educação Superior mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e pelos órgãos federais de educação.

Cabe à União manter e administrar as Instituições de Educação Superior pública bem como regular o funcionamento das Instituições de Educação Superior privadas, de forma a garantir a qualidade da educação.

Tramita no Congresso Nacional um projeto de lei que estabelece normas gerais para a educação superior e regula o sistema federal de educação superior. Essa iniciativa passou por várias etapas de produção de propostas e discussões com a sociedade civil cujo mérito e conteúdo deixarão de ser abordados no escopo deste trabalho.

Entretanto, é fundamental considerar a edição do Decreto nº 5.773, de 09/05/2007, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no Sistema Federal de Ensino (para nosso entendimento, de *Educação*). Esse decreto foi apresentado à sociedade como uma espécie de consolidação das normas relativas à educação superior e uma antecipação à reforma em tramitação.

Consta com clareza, logo de início, a figura de um Sistema Federal de Ensino Superior compreendido pelas instituições federais de educação superior, pelas instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e pelos órgãos federais de educação superior.

Os órgãos federais de educação superior são abrigados dentro da estrutura organizacional do Ministério da Educação (MEC)[16], estrutura mastodôntica engloba mais de uma centena de órgãos[17].

A educação superior, inserida no Sistema Federal de Ensino, está submetida à regulação, supervisão e avaliação de diversos órgãos federais de educação que detêm competência legal e atuam sobre ela no limite dessas competências. Todos esses órgãos mantêm com o MEC relações que podem ser de subordinação ou vinculação, sendo alguns da administração direta e outros da administração indireta.

O Ministro de Estado da Educação é a autoridade máxima da educação superior no sistema federal de ensino e a ele cabe homologar as deliberações, resoluções e pareceres dos vários órgãos envolvidos na regulação, supervisão e avaliação, além de expedir as normas e instruções para a execução da base legal que submete todas as IES (leis, decretos, portarias, resoluções, pareceres, etc.).

Na estrutura de administração direta, têm papel na definição e operacionalização de políticas para a educação superior os chamados órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Educação, a saber: o Gabinete; a Secretaria-Executiva e a Consultoria Jurídica.

[16] MEC é a sigla oficial do Ministério da Educação que consta no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG), fonte oficial de informações sobre a estrutura organizacional dos órgãos do Poder Executivo – Administração Direta, Autarquias e Fundações.
[17] Para maior detalhamento, consultar o Decreto 6.320, de 20-12-2007.

As atribuições de concepção, formulação e, principalmente de implementação das políticas públicas para a educação superior são exercidas mais especificamente pelos chamados órgãos específicos singulares. Fazem parte da estrutura de administração direta e compõem o segundo escalão do Ministério, sendo três as secretarias nacionais com competência para a regulação, supervisão e avaliação da educação superior, a saber: a Secretaria de Educação Superior (SESU) a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SEPTEC) e a Secretaria de Educação à Distância (SED). Cada secretaria subdivide-se em um conjunto de Diretorias específicas para o desempenho de suas atribuições.

O MEC dispõe ainda de Escritórios de Representação no Estado de São Paulo e Rio de Janeiro, unidades que fazem parte da estrutura de administração direta e atuam de forma subsidiária, acompanhando e apoiando as ações determinadas no âmbito das várias Secretarias Nacionais e demais órgãos com competência direta de atuação na educação superior.

Além desses órgãos da administração direta, exerce ainda atribuições específicas[18] um órgão colegiado do MEC - o Conselho Nacional de Educação (CNE). Na estrutura do MEC, constam ainda como órgão da administração indireta com importante papel na avaliação e supervisão da educação superior o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal vinculada ao MEC, além da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que se constitui como Fundação Pública Federal.

As três secretarias nacionais têm atribuições mais voltadas à regulação e à supervisão, cada qual orientada para determinada área específica de atuação das IES. A SESU atua relativamente aos cursos de graduação, pós-graduação *lato sensu* e sequenciais, a SEPTEC em relação aos cursos superiores de tecnologia e a SED aos cursos na modalidade de educação à distância.

Todas são competentes para propor diretrizes ao CNE ou estabelecê-las diretamente ao INEP no que se refere aos instrumentos de avaliação necessários às suas atividades de regulação e supervisão. É ainda de competência desses órgãos a aplicação de penalidades previstas na legislação.

[18] Suas competências constam da Lei nº 4.024, de 20-12-1961.

Ao CNE cabe um conjunto de atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação, executadas por meio de sua Câmara de Educação Superior[19]. Por via de regra, as decisões mais importantes da atividade de regulação exercidas pelas Secretarias Nacionais são remetidas ao CNE que sobre elas delibera encaminhando parecer ao Ministro para homologação. O CNE pode ainda recomendar providências às Secretarias Nacionais ou aplicar penalidades de maior envergadura às IES.

A legislação que institui o CNE no seu formato atual[20] atribui-lhe a responsabilidade de deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo MEC para os cursos de graduação. Outra atribuição importante, no campo da avaliação, diz respeito à deliberação e aprovação de instrumentos específicos de avaliação a ser empregados quando do credenciamento das IES, cabendo-lhe ainda orientar a aplicação da legislação educacional em casos omissos.

Ao INEP compete operacionalizar o SINAES, realizando visitas para avaliação *in loco,* efetuando diligências e produzindo os dados necessários para a efetiva avaliação das IES. Seu papel é central na política pública de avaliação da educação superior e será mais bem desenvolvido em outro lugar.

À CAPES cabe proceder à avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, além de fomentar a produção científica, seu acesso e divulgação.

A CONAES, embora conste da Lei nº 10.861, que institui o SINAES como órgão colegiado de coordenação e supervisão vinculado ao Gabinete do Ministro da Educação, não aparece na estrutura determinada pelo Decreto 6.320, de 20-12-2007, que determinou a estrutura organizacional mais recente do MEC.

Compete à CONAES uma série de atribuições fundamentais à coordenação e supervisão do SINAES, estando suas atividades fundamentalmente relacionadas à avaliação, razão por que serão objeto de considerações mais detalhadas adiante.

[19] A estrutura do CNE é constituída por dois órgãos colegiados autônomos: a Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior, cada qual integrada por 12 conselheiros.
[20] Lei nº 9.131, de 24-1-1995.

2.2 O contexto que precedeu o SINAES

Não é exequível discutir a avaliação da educação superior sob a égide do SINAES sem considerar o contexto que precede a concepção e formulação dessa política pública. Não se trata de fazer aqui uma extensa análise sobre a experiência de avaliação da educação superior no Brasil, atividade que se desenvolve há mais de três décadas. Importa, outrossim, registrar com mais detalhes a experiência imediatamente anterior à do SINAES, conhecida pelo nome de "Provão".

Assim é que a compreensão desses dois modelos de avaliação da educação superior no Brasil necessariamente deverá ser procurada dentro do complexo quadro político, econômico e social que envolve sua concepção e implementação, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC)[21] e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula)[22].

A conjuntura nacional em 1995, quando se inicia o primeiro mandato FHC, estava fortemente polarizada por questões econômicas. O primeiro presidente eleito após o longo período da ditadura militar, Fernando Collor de Mello, inicia o seu mandato em 1990 com a promessa de, numa só tacada, acabar com a inflação e modernizar o País.

O Plano Collor, como ficou conhecido o conjunto de medidas econômicas extremamente heterodoxas implementadas logo no início do mandato, foi um fiasco! O impacto imediato do confisco monetário (medida de força que bloqueou a poupança dos indivíduos e das empresas) causou grande desestruturação no sistema produtivo, com corte nas encomendas, semiparalisia na produção, demissões, férias coletivas, redução nas jornadas de trabalho, redução nos salários, deflação, atraso no pagamento de dívidas, desenvolvimento de meios de pagamentos alternativos e ágio.

De um início conturbado, o governo avançou totalmente desacreditado, perdendo gradualmente a capacidade de implementar políticas, culminando com a denúncia, feita pelo próprio irmão caçula no segundo semestre de 1992, de envolvimento em um esquema de corrupção comandado pelo tesoureiro de sua campanha eleitoral. Collor foi levado a deixar o governo em dezembro de 1992 pelo primeiro *impeachment* da história brasileira.

---

[21] Cumpriu dois mandatos como Presidente: de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002.
[22] Cumpriu um primeiro mandato como Presidente de 2003 a 2006 e está exercendo o segundo de 2007 a 2010.

Coube ao seu vice, Itamar Franco, dar continuidade ao mandato. O início de seu governo, por seu turno foi igualmente confuso. Pelo comando da economia passaram Gustavo Krause, Paulo Haddad e Eliseu Resende, que muito pouco fizeram. O governo ganhou razoável consistência a partir de maio de 1993, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao comando do Ministério da Fazenda. Já em junho daquele ano é apresentado o Programa de Ação Imediata (PAI), retirando o governo do imobilismo e sinalizando a orientação governamental.

Com o objetivo de preparar o País para a implantação de um programa de combate à inflação e estabilização da moeda, o governo adotou medidas que contemplaram vários aspectos, tendo sido fundamental para o abandono da política recessiva do período Collor a redução do déficit público mediante contenção dos gastos públicos e do aumento da arrecadação, inclusive com privatização de empresas estatais e saneamento de bancos estaduais e federais, o aumento das reservas cambiais do País e a conclusão do processo de renegociação da dívida externa.

O combate efetivo à inflação foi desencadeado com o Plano Real, anunciado em dezembro de 1993 e posto em prática em julho de 1994, com a circulação da nova moeda. O plano contou com algumas vantagens herdadas do período anterior, como a abertura comercial e a folga cambial.

O Real teve forte impacto político, com reflexos imediatos na eleição de seu formulador, FHC, que recebeu 54,3% dos votos válidos no primeiro turno das eleições para a presidência naquele ano de 1994.

O cenário social e político do início do primeiro mandato de FHC é bastante favorável. No plano político institucional, sacramentava-se a convicção na consolidação do processo democrático, dadas a experiência do *impeachment*, a posse do vice, a transparência do processo eleitoral e a vigência das liberdades democráticas. No plano econômico, uma grande expansão do consumo decorrente do aumento de renda provocado pela queda da inflação animava a certeza no caminho tomado de liberalização da economia.

Nem as crises externas (México em 1995, Ásia em 1997 e Rússia em 1998), com forte impacto na política cambial e consequências no crescimento econômico, foram suficientes

para abalar a crença no modelo de abertura econômica e integração aos mercados globais defendida pelo Consenso de Washington desde o final da década anterior (BRUM, 2000).

O rumo estava traçado e indicava redução cada vez mais radical da presença do Estado na economia e incentivo para que a iniciativa privada assumisse papel mais relevante, para o que se impunha que o Estado – historicamente indutor e provedor do desenvolvimento – criasse condições de expansão do capital privado pelos mais variados setores da economia.

Dessa maneira, o conjunto de medidas encaminhadas na área da educação era visto dentro do próprio Ministério da Educação e do Desporto (MEC) como parte do conjunto de reformas estruturais conduzidas pelo governo FHC, reformas que se voltaram à modernização da economia visando dotar o País de maior competitividade no comércio internacional; a reestruturação do setor público e a reorientação das políticas sociais visando aumentar o seu alcance, a sua eficiência e equidade.

Tais reformas, consolidadas por meio de mudanças nos estatutos jurídicos do País, passavam pela crença na necessidade de redefinir o papel do Estado, com ênfase em seu papel regulador e avaliador. É sintomática, nesse aspecto, a palestra inaugural proferida pela então Presidente do INEP, Maria Helena Guimarães de Castro, no Seminário Internacional de Avaliação Educacional, realizado no Rio de Janeiro em dezembro de 1997.

> Com a atual reforma, sai de cena o Estado-executor, assumindo o seu lugar o Estado-regulador e o Estado-avaliador. Essa mudança de paradigma exige uma verdadeira reengenharia do setor público. Trata-se da difícil tarefa de substituir controles burocráticos por uma nova cultura gerencial, que incorpora a política de avaliação como elemento estratégico da gestão pública (CASTRO, 1998, p.9).

A prioridade na área da educação estava nos programas de avaliação e na montagem de um sistema de estatísticas e indicadores educacionais que pudessem subsidiar a formulação de políticas para o setor, inclusive orientar a distribuição dos recursos. Na educação superior, a grande novidade foi, sem dúvida, a instituição do Exame Nacional de Cursos, apresentado como parte de um processo de avaliação voltado à melhoria da qualidade dos cursos de graduação.

Essa novidade propunha-se como aríete na luta para romper a tradição de ausência do Estado no produto da educação superior. Nas palavras da Presidente do INEP,

> O estabelecimento de um sistema externo de avaliação do ensino superior rompe com uma tradição credencialista e burocrática, na qual o papel exercido pelo MEC se limitava ao credenciamento das instituições e à autorização para a abertura de cursos. Isso implica uma verdadeira mudança cultural, que não acontece sem resistências (CASTRO, 1998, p.11).

Embora o MEC falasse em um "sistema abrangente de avaliação do ensino superior orientado para a melhoria da qualidade dos cursos" (CASTRO, 1998, p.11), a legislação editada para suportar esse sistema e a própria prática de sua implementação concentraram no "Provão" toda a ênfase da avaliação dos cursos nas IES.

Ao analisar meticulosa e rigorosamente o conjunto da legislação que viabiliza a avaliação da educação superior nesse período, Santos (2001) conclui pela inexequibilidade de uma avaliação periódica das IES e de seus cursos com base em procedimentos e critérios abrangentes, uma vez que tais critérios não estavam especificados nem sequer articulados para execução sincrônica.

> Como publicar anualmente a avaliação da instituição e dos cursos (com uso de procedimentos e critérios abrangentes), se ela não pode ser feita anualmente? Só os cursos podem ser avaliados anualmente e apenas através dos exames nacionais. Daí, como vem ocorrendo, apenas os resultados dos exames nacionais, como queria a MP 967[23], passaram a ser publicados anualmente (SANTOS, 2001, p.24-25).

A retórica inicial que apresentava o ENC como parte de um Sistema de Avaliação do Ensino Superior vai sendo gradualmente abandonada na medida em que o "Provão" vai-se consolidando como indicador privilegiado de qualidade das IES. É sintomático que as falas avaliativas dos gestores da política pública apontem para a autossuficiência do "Provão" como medida de melhoria de qualidade.

Ao recepcionar, em 2001 - em solenidade de premiação de bolsas de mestrado ou doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) - os estudantes que obtiveram as melhores notas no "Provão" do ano anterior, o então Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, assim se manifestou: "Esta é uma forma de incentivar os demais

[23] Refere-se à Medida Provisória nº967, de 12-04-1995, que é a última reedição da MP nº661, de 18-04-1994, pela qual têm início, a partir de mudanças no antigo Conselho Federal de Educação, as alterações que inserem a avaliação periódica da educação superior. Essa MP é finalmente convertida em lei em 24-11-1995, sob número 9.131.

estudantes a se dedicarem durante o curso, não só estudando, mas também exigindo das instituições a oferta das condições necessárias para um bom aprendizado"[24].

Resta evidente que o "Provão", originalmente concebido para subsidiar os órgãos reguladores em sua tarefa de supervisionar a oferta do ensino superior, ganhou autonomia e passou ele próprio a ser o instrumento que avalia e impõe as sanções e os prêmios às IES.

Em nova entrevista ao periódico oficial de divulgação do "Provão", em 2002, em clima de despedida e à guisa de avaliação do modelo implantado, o Ministro foi enfático:"Faço questão de lembrar que o controle da qualidade agora não é exercido pelo governo, mas pela sociedade, que acompanha os resultados do Provão e cobra qualidade das instituições"[25].

A oferta crescente de vagas na educação superior no Brasil, determinada pela expansão das IES privadas, ocorreu dentro da perspectiva de livre mercado. A convicção dos responsáveis pela educação superior do País era que as forças de mercado se incumbiriam de tirar do negócio as IES de má qualidade.

QUADRO 1 – Números de IES, cursos e matrículas 1980 a 2006

Parâmetro	**Ano**	**IES pública**	**IES privada**	**Total**
Número de IES	1980	200	682	882
	1990	222	696	918
	1996	211	711	922
	2004	224	1.789	2013
	2006	248	2.022	2270
Cursos de Graduação Presenciais	1980	-	-	5.248
	1990	2.001	2.711	4.712
	1996	2.978	3.666	6.644
	2004	6.262	12.382	18.644
	2006	6.549	15.552	22.101

[24] Fala do Ministro Paulo Renato Souza na reportagem Incentivo para boas notas. *Revista do Provão* nº6. Brasília: INEP, 2001. p.24-28

[25] Entrevista de Paulo Renato Souza na reportagem Legado para o ensino superior. *Revista do Provão* nº7. Brasília: INEP, 2002. p.19

Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais	1980	492.232	885.054	1.377.286
	1990	578.625	961.455	1.540.080
	1996	735.427	1.133.102	1.868.529
	2004	1.178.328	2.985.405	4.163.733
	2006	1.209.304	3.467.342	4.676.646

Fonte: Ministério da Educação/Inep/Deas[26]

A tabela acima demonstra o crescimento da oferta para o período que vai de 1980 a 2006. Para o período selecionado de 1980 a 1990, o crescimento da oferta seguiu um ritmo bastante atenuado. O número de IES aumentou em apenas 4,08%, enquanto o aumento nas matrículas foi de 11,82% e a variação negativa dos cursos de -10,21%.

No período de 1996 a 2004, a aceleração foi brutal, o número de IES se eleva em 118,33%, equivalente ao aumento de matrículas, que foi de 122,83%, ao passo que o número de cursos incrementou-se ainda mais, com crescimento de 180,61%.

Se considerarmos que o período imediatamente anterior, de 1990 a 1996, apresentou para os mesmos parâmetros aumento no número de IES de apenas 0,4% de matrículas de 21,3% e de número de cursos de 42%, tem-se a dimensão exata do que significou essa política de liberalização na expansão do ensino superior no País.

A aposta no aumento da oferta de matrículas no setor privado justificou, nesse período, ter-se adotado um sistema de avaliação que orientasse a expansão e garantisse a qualidade de ensino. Essa justificativa, apresentada antes com maior ênfase na questão da orientação da oferta, ainda hoje está em circulação, mas com maior apelo na qualidade da educação superior, como veremos em outro capítulo.

O "Provão" foi criado para avaliar a qualidade do ensino superior a partir apenas da aprendizagem dos alunos, segundo o discurso oficial do MEC. Embora o sistema como um todo contasse ainda com a avaliação das condições de oferta, esta não tinha a visibilidade do

[26] Os dados têm como fonte primária os estudos e estatísticas do MEC/Inep/ Deaes e foram compilados até 2004 por Jaime Giolo, que os apresentou no curso *Educação Superior: bases de dados, estudos e perspectivas de investigação,* realizado na 29ª Reunião Anual da ANPED, 2006. A atualização de 2005 e 2006 foi extraída de *Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação.* Acessado em 03-02-2008, às 10:30h, em www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp

"Provão" nem sua regularidade (SANTOS, 2002). Assim, ficou absolutamente comprometido não apenas o resultado da avaliação (a efetiva qualidade das IES) como também a contribuição para a eventual melhoria.

A adoção de políticas públicas de avaliação da educação superior com forte caráter de intervenção estatal, por iniciativa de governos de credo confessadamente neoliberal, não constitui exatamente um anátema; trata-se, ao contrário do que possa parecer, de uma aliança de concepções conservadora e liberal, assim definida por Apple:

> O neoliberalismo concebe o Estado como fraco. Uma sociedade que deixa a 'mão invisível' do livre mercado guiar todas as suas formas de interação social é vista como eficiente e democrática. Por sua vez, o neoconservadorismo se guia pela visão de um Estado forte em algumas áreas, especialmente nas políticas relativas às classes, gênero e relações raciais, nos padrões, valores e condutas, e na especificação do conhecimento que deve ser transmitido às gerações futuras (APPLE, 2000, p.62).

A união dessas concepções – o neoliberalismo na economia e o neoconservadorismo na condução social - foi designada de *nova direita* e constrói um bastião ideológico que se estende muito além da educação, abarcando o conjunto da sociedade e expandindo seu objetivo em relação à educação a outros de caráter mais geral. Estudando a realidade americana a esse propósito, Apple assim se manifesta:

> Em essência, a nova aliança com vistas a uma restauração conservadora integrou a educação a um conjunto mais amplo de compromissos ideológicos. Os objetivos desta aliança, quanto à educação, são os mesmos que guiam seus fins em relação à economia e ao bem-estar social. Estes incluem a expansão do 'livre mercado', a redução drástica da responsabilidade governamental no atendimento às necessidades sociais (embora na administração Clinton tenha havido, originalmente, uma mediação sobre isto, de formas simbólicas e não muito extensivas – ou muito caras), o reforço de estruturas de mobilidade intensamente competitivas, o rebaixamento das expectativas do público em relação à segurança econômica e a popularização do que constitui claramente uma forma de pensamento social darwinista (APPLE, 2000, p.61).

Esse novo padrão de Estado, voltado mais a avaliar do que a intervir, em essência conceitua aquilo que vem sendo denominado *Estado avaliador,* que traz para o universo da ação estatal padrões e mecanismos típicos das relações de mercado.

> O Estado vem adotando um ethos competitivo, neodarwinista, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos do sistema educativo (AFONSO, 2000, p.49).

As evidências nessa direção transparecem na constatação empírica da articulação de políticas públicas de avaliação da educação superior com um mesmo viés em várias realidades nacionais distintas, o que demonstra certa tendência que transcende as realidades específicas de cada sociedade, dando força ao argumento de uma lógica mais ampla (de mercado) a impulsionar tais políticas.

Descartar tais evidências seria desatino, considerando toda a literatura a respeito e mesmo a força dos seus argumentos. Entretanto, urge investigar, em um plano sociológico, que Afonso (2000) chamou de *macro*, ou seja, no plano do Estado Nacional, os impactos e efeitos dos programas de avaliação da educação superior, buscando dessa forma inferir acerca dos interesses em curso que mobilizam os atores sociais no processo de tomada de decisão no âmbito do Estado.

No caso do ENC, pode-se dizer que, se, por um lado, foi útil para o governo em função das informações obtidas e orientações políticas que delas decorreram, por outro, não subsidiou a melhoria do ensino no que se refere à prática educativa. Ao contrário, desencadeou uma tendência de unificação dos currículos, por meio de determinação de conteúdos e métodos, privilegiando e legitimando saberes e valores determinados. Além disso, resultou em um processo classificatório, em função do cálculo da média das notas dos alunos por instituição.

Esse modo de avaliar, reduzido à mensuração, permitiu comparar as instituições e gerar o *ranking* entre elas, vindo ao encontro dos pressupostos do *Estado avaliador*, promovendo a competição entre as IES e valorizando a escolha a partir de indicadores quantitativos, com prejuízos para o debate público, inibindo a afirmação de novos direitos relativos à educação.

> Um dos efeitos principais da combinação da ênfase nas iniciativas de mercado com um Estado forte é 'retirar as políticas educacionais do debate público'. Isto é, a escolha é deixada para os pais enquanto indivíduos, e 'a mão invisível de consequências imprevisíveis faz o resto'. No processo, fica atrofiada a própria ideia de educação como parte de uma esfera política pública que tem seus meios e fins publicamente debatidos (APPLE, 2000, p.63).

A exposição dos resultados do "Provão" na mídia sentenciou as IES. Em relação à aprendizagem do aluno, inseridos na cultura da prova, os professores evidenciam o que o aluno não sabe em detrimento do que sabe. A divulgação do resultado do "Provão" segue o

mesmo princípio, ou seja, ressaltam-se para a sociedade as instituições que tiveram resultados insatisfatórios e não o contrário, numa apologia de ação persecutória.

As críticas emanadas dos especialistas em avaliação educacional relacionadas a esse modelo centrado no produto não tiveram a devida ressonância na sociedade, em virtude do predomínio na esfera pública do consenso em relação ao valor dos aspectos quantitativos e da competição como elemento de progresso da humanidade, perpetuando, no que se refere à avaliação, a satisfação com o produto final, expresso por menções, que criam hierarquias de excelência (PERRENOUD, 1999) a favor da seleção e, consequentemente, exclusão. Nesse sentido, observa Santos:

> Um dos grandes mistérios das coisas da nossa educação, para mim, é a receptividade do Provão: professores, proprietários e administradores de escolas privadas e públicas, alunos, pais de alunos, o povo de modo geral, quase todos, enfim, dão sua aprovação ao exame nacional de cursos. Acreditam que o exame pode promover a melhoria da qualidade do ensino superior, mesmo porque a retórica, ultimamente, tem enfatizado que o MEC descredenciará escolas com maus desempenhos em três provas seguidas, ou seja, más escolas seriam fechadas (SANTOS, 2002, p.104-5).

O programa de avaliação da educação superior protagonizado pelo "Provão" conquistou grande espaço na esfera pública; sucederam-se análises dando conta dos resultados alcançados que animaram as propostas de governo a insistir sempre mais no protagonismo do ENC sobre todo o Sistema de Avaliação.

Diversos especialistas e pesquisadores na área fizeram menção à emergência desse novo padrão de atuação do Estado, chamando a atenção para o emprego de uma *lógica de mercado* em suas abordagens (CAPPELLETTI, 2002) com uma perspectiva de implantação de uma *cultura gerencialista*, voltada a um controle de caráter técnico-racionalista (DIAS SOBRINHO, 2002).

Não é, portanto, sem razão que, a despeito das críticas, inúmeros profissionais competentes de diversas áreas tivessem continuado a apoiar o modelo e a dar respaldo ao discurso oficial, que reforçava suas características mercadológicas, ressaltando como grande valor do sistema justamente seu caráter controverso e simplificador, capaz de reduzir o problema da qualidade dos cursos na educação superior à exposição pública de uma lista hierarquizada de cursos de boa e de péssima qualidade para a livre escolha dos consumidores.

A fala do condutor da política, Ministro da Educação e do Desporto Paulo Renato Souza, é reveladora:

> Na prática, ao criarmos o Provão, nós acabamos provocando um terremoto no sistema do ensino superior. O sistema estava parado, completamente acomodado a uma situação de ter cursos já reconhecidos e que não eram avaliados. De repente, todos os diretores de faculdades, os coordenadores de cursos e professores, pais e alunos, todos os donos, todos os integrantes dos conselhos, de faculdades públicas e privadas passaram a se preocupar com a qualidade do curso, com a avaliação. Enfim, a questão da qualidade da graduação entrou na pauta de discussões da sociedade[27].

Um modelo de avaliação centrado no produto nega o propósito formativo da avaliação, que, ao priorizar a qualidade e considerar o processo, otimiza e potencializa o desenvolvimento em prol da melhoria de ensino.

No documento em que a Comissão Especial de Avaliação (CEA) [28] apresenta uma síntese dos estudos realizados para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da educação superior, apresentado à sociedade em setembro de 2003, lê-se um conjunto de críticas ao "Provão", que podem ser assim sumarizadas:

1- Tendo o caráter de exame geral com validade nacional, não se articula com outros instrumentos de avaliação nem tampouco permite uma caracterização precisa do mundo acadêmico com a sua diversidade;

2- Segue a lógica de responder à exigência de estratificação imposta pelo mercado e de impor uma regulação, servindo assim mais ao estabelecimento de *rankings* que à promoção da qualidade acadêmica;

3- Não afere o ganho efetivo de aprendizado durante o curso avaliado, apenas o resultado na saída do curso, desconsiderando com isso o desnivelamento dos educandos no ingresso da IES;

4- Não possibilita, metodologicamente, a comparação entre provas que permita avaliar em processo os cursos considerados;

---

[27] Entrevista do Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, publicado na *Revista do Provão* nº6 . Brasília: INEP, 2001. p.18-23.

[28] Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), designada pelas Portarias MEC/SESU nº 11, de 28/04/2003, e nº 19, de 27/05/2003, 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.

5- Fica dependente da atitude cooperativa dos alunos, que, ao não se envolverem sinceramente, acarretam prejuízo às IES;

6- Atribuir conceitos avaliativos dos cursos com base em um único instrumento (resultado dos alunos no exame) afasta o seu significado da efetiva qualidade do curso, visto que não incorpora outras dimensões igualmente importantes;

7- Gera desinformação mediante divulgação maciça dos conceitos, que esconde do público interessado as reais condições de oferta do curso, sugerindo, pelo conceito, que todas as dimensões foram integradas na avaliação;

8- Incorpora o caráter de prêmio e castigo ao premiar alunos de bons resultados e macular as IES (e profissionais envolvidos) com cursos de baixo desempenho;

9- Despende somas crescentes para incorporar todos os cursos em processo cíclico e permanente.

A despeito da contundência do diagnóstico que desabonava o "Provão", o processo de concepção e formulação do SINAES não foi tranquilo: o trabalho técnico desenvolvido pela CEA com o respaldo político do novo governo não ficou imune ao consenso amplamente consolidado no seio da sociedade acerca de outra forma de ver e interpretar a realidade.

2.3 A concepção e a formulação do SINAES

O contexto no qual o SINAES foi concebido era bastante contraditório. Por um lado, o "Provão", já consolidado em 2003, era alvo de críticas vindas fundamentalmente de especialistas em avaliação que apontavam as fragilidades do modelo fomentador da uniformização dos currículos e uma perspectiva de avaliação voltada à mensuração, à emulação e ao controle.

> O Provão conduz à homogeneização dos cursos de graduação, diminuindo o espaço para a diversificação das propostas curriculares. A preocupação na elaboração de currículos já não são as necessidades da sociedade e dos alunos, mas o atendimento das exigências dessa prova (ROTHEN, 2003, p.28).

De outro lado, o mesmo modelo detinha forte apoio junto à opinião pública, embalada pela percepção difundida pela mídia de que o exame propiciava informações para que os próprios estudantes, tomados na acepção de clientes, escolhessem o melhor produto no mercado.

Esse é o cenário em que se instala a CEA para analisar o modelo em curso de avaliação da educação superior e oferecer subsídios para reformulá-lo. Sem entrar no mérito de sua formação, resta evidente que sua composição privilegiou especialistas escolhidos a dedo na comunidade acadêmica, ficando demonstrada como representação legítima de segmento acadêmico apenas a participação dos estudantes na medida em que os indicados na comissão representavam a União Nacional dos Estudantes (UNE).

A composição da CEA nem ao menos refletia a preocupação de equilíbrio paritário entre governo e sociedade civil, na medida em que, dentre mais de 20 membros, apenas 04 representavam áreas específicas do MEC – INEP (02 membros), CAPES (01 membro) e SESU (01 membro)[29].

No documento de apresentação da síntese dos estudos realizados pela CEA em agosto de 2003, ressalta-se a estratégia de interlocução com a sociedade civil efetivada mediante audiências públicas e eventos científicos, pelos quais foi possível contabilizar a contribuição de quase 40 entidades representativas de diferentes segmentos da sociedade, com variados graus de interesse na educação superior, além de um número indeterminado de contribuições individuais de especialistas no tema.

Apesar da amplitude das consultas anunciadas e da aparente base técnica da maioria dos membros da CEA, o fato é que, ao começarem a vazar os primeiros elementos da nova proposta que punha em risco o modelo do "Provão", articulou-se a resistência amplificada pela mídia.

Na véspera da apresentação do trabalho desenvolvido pela CEA ao Ministro de Estado da Educação, em meio ao debate público que já se insinuava em torno das críticas dos especialistas e das ameaças de extinção do "Provão", o articulista de *Veja* Cláudio de Moura e Castro, Diretor-Geral da CAPES de 1979 a 1982 e reconhecido como especialista em educação, escreve um artigo defendendo o Provão ponto a ponto com argumentos sintonizados com o senso comum. "Por que medir os alunos e não a instituição?" perguntava o articulista para costurar seus argumentos.

[29] Embora alguns membros da CEA tenham ocupado cargos estratégicos em órgãos do governo antes, durante e depois de seu funcionamento, sua indicação para a CEA não decorreu da presença nesses cargos, mas sim de sua militância acadêmica no tema. Dessa forma, não estão computados nesta análise como cotas do governo, ainda que seja difícil especular acerca da independência de suas posições perante as defendidas pelo governo.

> Se quisermos saber, dentre dois carros, qual anda mais depressa, podemos chamar um time de engenheiros para examinar o motor ou a aerodinâmica e estimar a velocidade de cada um. Teremos várias teorias e muitos debates. Mas podemos colocar os carros lado a lado, acelerar e observar qual anda mais depressa. No primeiro caso, testamos o processo. No segundo, o produto, o que gera um resultado mais confiável. O mesmo vale para a educação. O Provão dá o produto: quanto se aprendeu. Examinar o curso – o processo – ajuda a entender o porquê das diferenças, mas não mede bem o que se aprende nele (CASTRO, 2003).

A força desse argumento não se explica apenas pelas regras da retórica. Trata-se de uma concepção acerca do conhecimento que funda raízes em uma racionalidade e uma visão de mundo que revolucionou todo um modelo de civilização e um modo de produção, inaugurando uma nova ordem com resultados significativamente mais consistentes.

A convicção de que o conhecimento é algo que deve ter aplicação técnica, ou seja, deve gerar habilidade e produzir competência para a vida prática e produtiva, está alicerçada no pensamento cartesiano inaugurado por Descartes e se encontra no DNA da modernidade.

> Em Descartes, ciência e técnica estão estreitamente ligadas. Essa vinculação é uma característica marcante da civilização moderna, em que a ciência se prolonga naturalmente nas suas aplicações técnicas. Descartes, enquanto fundador da filosofia moderna, situa-se também no início desse caráter tecnológico que o saber passou a ter na história do mundo moderno (SILVA, 2005, p.83).

Outros elementos na raiz do pensamento moderno justificam a adesão da opinião pública aos argumentos em defesa do "Provão". A ideia que já se insinuava no plano de estudos da Companhia de Jesus - a *Ratio Studiorum* -, na segunda metade do século XVI, de que o torneio e as disputas – *concertatio* – e a emulação permanente, combinados com a premiação como forma de incentivo, eram elementos importantes para o progresso individual e coletivo incorpora-se ao homem moderno e de tal maneira se dissemina que toda uma justificativa filosófica se articula em sua defesa.

Referindo-se à obra de Kant, um dos filósofos clássicos do pensamento moderno, Andrade assim se manifestou:

> A filosofia de Kant sobre os móveis do progresso é um elogio da divergência e da competição. O homem kantiano se assemelha ao homem que, em Adam Smith, por exemplo, visa maximizar seu lucro no mercado e, ao fazê-lo, promove a prosperidade geral. A natureza para um, o mercado, para outro, desempenham ambos a função de 'mão invisível'. Desse ponto de vista, Kant é o mais 'moderno' dos pensadores liberais clássicos. Ele não apenas declara a soberania do indivíduo como legitima filosoficamente o indivíduo empreendedor (ANDRADE, 2002, p.67).

Não admira que o Prof. Wlademir dos Santos (SANTOS, 2001 e 2002) - ao questionar-se sobre a adesão da sociedade ao "Provão" - se interesse em investigar junto aos professores universitários a opinião que têm do exame, tanto mais que – segundo ele - foram duramente atingidos pela lógica da prova, que acaba responsabilizando-os pelo mau desempenho dos alunos.

Menos surpreendente ainda foi sua conclusão de não encontrar reservas ao "Provão" na fala dos professores pesquisados, mas tão somente a reprodução generalizada do senso comum. Em sua síntese do pensamento dos professores pesquisados, ressalta:

> a) há um completo desconhecimento a respeito de teorias da aprendizagem, de mensuração e avaliação educacional; b) o professor pensa, age e sente com as mesmas craveiras do senso comum nas quais ensinar não demanda senão o domínio do campo a ser ensinado; c) o professor não contesta o fato do Provão considerar que todos, em âmbito nacional, devem utilizar programas de ensino comuns, mesmo sabendo que isso não ocorre, não porque desejem, mas porque é impraticável; d) o professor não atina com uma incongruência no seu modo de pensar: apesar de acreditar no Provão, de acreditar na validade de seu conteúdo e construto da prova como instrumento que mede a aprendizagem, desconfia do seu valor preditivo, isto é, não acredita que o Provão possa indicar o futuro bom profissional; e) o grande mérito do Provão foi tirar o professor – sempre o outro professor, o colega, nunca ele próprio – do estado de letargia em que se encontrava (SANTOS, 2002, p.108-9).

A isso se acresce que o modelo de avaliação por meio do "Provão" está, em 2003, em plena efetividade. Tendo começado em 1996 com três áreas do conhecimento - Direito, Engenharia Civil e Administração -, o "Provão" foi crescendo ano a ano de tal sorte que, em 2003, participaram de sua última edição 5.897 cursos, mobilizando um total de 423.946 alunos de 26 áreas do conhecimento, com uma adesão perto de 70% do total de concluintes dos cursos[30].

Ano após ano, desde o seu início, o "Provão" foi gerador de notícias, apresentando dados que eram vasculhados e transformados em manchetes nos veículos de comunicação, enaltecendo e enxovalhando as IES. Estas, por sua vez, reagiam e buscavam a mídia para exaltar valores destacados dos próprios exames, advindo desse processo uma circunstância muito conveniente de interesse das empresas de comunicação e das próprias IES (principalmente as privadas).

[30] Fonte: *Exame Nacional de Cursos 2003: Resumo Técnico*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira,

A proposta de avaliação que emerge da CEA, anunciada sob a sigla de SINAES, apresentava um conceito de integração e de participação que a distanciava do "Provão". Ao redirecionar o foco, antes centrado no desempenho do aluno (ENC), para a avaliação institucional - tomada como a síntese de um processo que começava na autoavaliação e seguia com a avaliação externa –, o novo modelo sinalizava a possibilidade de integrar o olhar interno da própria instituição ao externo, dos órgãos reguladores, e promovia maior participação do conjunto da comunidade acadêmica.

A ênfase na avaliação institucional não amesquinhava o processo em uma única vertente avaliativa, uma vez que a ela se incorporava a avaliação do desenvolvimento educacional e da inovação da área (Paideia[31]).

É nesse contexto de disputa entre a perspectiva em gestação da CEA de avaliar a educação superior no Brasil e o "Provão", já institucionalizado e amplamente reconhecido como um instrumento eficaz com seus oito anos de aplicação, que se pode tentar compreender as mudanças ocorridas entre o produto final do trabalho da CEA entregue ao Ministro de Estado da Educação: a MP 147 e, posteriormente, a Lei 10.861, que institui o SINAES, em 14-04-2004.

Não se vislumbra neste trabalho especular acerca dos pontos de vista divergentes internos ao governo nem quanto às suas causas, mas é sintomático que, no período compreendido entre a edição da MP 147 e a aprovação da Lei 10.861, tenha sido substituído o Ministro de Estado da Educação, Senador Cristovam Buarque, à frente do Ministério da Educação entre 1º de janeiro de 2003 e 27 de janeiro de 2004.

Ainda assim, para avançar na compreensão da política de avaliação da educação superior apresentada pelo SINAES, será necessário evidenciar os principais pontos que aproximam e que separam o texto apresentado pela CEA daquele editado na MP 147 e o aprovado no Projeto de Lei de Conversão da MP 147, negociado com a Câmara Federal já sob a gestão de um novo Ministro de Estado da Educação, Tarso Genro.

---

[31] Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação de Área. Inserido na proposta da CEA, propunha-se a avaliar o desenvolvimento dos processos formativos e as dinâmicas artísticas, científicas e tecnológicas de cada área do conhecimento. Embora centrado no estudante, não visava medir apenas o rendimento destes, nem tampouco servir ao estabelecimento de *rankings*.

A CEA foi oficialmente instalada pelo Ministro Cristovam Buarque em 29 de abril de 2003 e trabalhou durante quatro meses reunindo-se quinzenalmente em eventos de dois ou três dias, em diferentes capitais do País, ensejando a ausculta da sociedade acerca do tema. Consta do documento de apresentação da proposta que 38 entidades representativas de diversos setores da sociedade, interessadas na educação superior, tenham-se de alguma forma manifestado nas audiências públicas promovidas pela CEA, a qual recolheu o depoimento de inúmeros especialistas e estudiosos do tema vinculados às universidades e centros de pesquisa.

O resultado desse trabalho apresenta o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES com diversas novidades em relação ao modelo de avaliação do "Provão". A mudança principal e mais visível é ter deixado de propor uma avaliação de conhecimento dos estudantes concluintes como parte do processo de avaliação.

A CEA previa que o processo central no SINAES era a Avaliação Institucional, que se consolidaria por um processo interno de autoavaliação combinado com uma avaliação externa, que, de forma integrada, levaria ao autoestudo da IES com vista à identificação das potencialidades e dos problemas a resolver. Uma Comissão externa, com base no autoestudo, elaboraria um parecer detalhado e fundamentado sobre as dimensões avaliadas e o encaminharia à CONAES[32], à qual caberia parecer conclusivo sobre a IES, articulado à regulação e à supervisão educacional efetuada pelo MEC.

Como parte integrante da avaliação institucional, a CEA previa o emprego de um novo instrumento, denominado *Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área* (Paideia), que, em sua perspectiva, substituiria com vantagens o antigo Exame Nacional de Cursos ("Provão").

Tratava-se de um instrumento radicalmente diferente de uma prova de medição de conhecimentos. Embora estivesse, em sua origem, voltado preferencialmente ao estudante, ele propunha uma avaliação por área de conhecimento e não por curso, agrupando todos os cursos em apenas quatro áreas, a saber:

a) Ciências humanas, sociais, Letras e Artes;
b) Exatas;

[32] Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, proposta pela CEA para ser um órgão coordenador e supervisor do SINAES.

c) Tecnológicas;
d) Biológicas e da Saúde.

Sua aplicação estava prevista para diversos momentos do percurso dos estudantes (no mínimo, dois), para um acompanhamento longitudinal dos processos educativos e das ações pedagógicas por área. Além da verificação de conhecimentos básicos, competências e habilidades, o Paideia investigaria a percepção dos estudantes acerca do seu próprio processo de aprendizagem, pretendendo captar pistas de experiências didáticas relevantes, projetos pedagógicos inovadores, contribuições para o desenvolvimento científico, enfim, um conjunto de boas práticas por área de conhecimento que pudessem fundamentar a aprendizagem do aluno.

Visão bem distante da objetividade de uma nota e de sua espetacular capacidade estratificadora e orientadora em termos de escolha. Aliás, o texto da CEA que apresenta o Paideia como um dos processos e bases de informação não economiza nas recomendações de que tal instrumento não se presta à medição, comparação ou estabelecimento de *rankings*.

> Integrado ao sistema de avaliação, sem qualquer finalidade de estabelecer classificações e tampouco de pretender ser a expressão exata da qualidade de um curso ou mensuração das aprendizagens estudantis, esse processo deve oferecer elementos para a análise das dinâmicas da formação cidadã/profissional dos estudantes, da situação e do desenvolvimento de cada uma das áreas do conhecimento (SINAES, 2003, p.112).

Estava sepultada a iniciativa de medir as IES a partir do que aprendem os alunos com base em um parâmetro nacional por curso, núcleo da proposta do "Provão". O que o SINAES trazia em essência era um conjunto de pressupostos que afirmavam uma visão da educação superior baseada nos pressupostos da solidariedade e da cooperação intra e interinstitucional, negando assim o paradigma da competição, da concorrência e da primazia do indivíduo sobre o grupo social.

> O conceito de avaliação que se constitui nos estudos e reflexões da Comissão Especial de Avaliação (CEA) tem como ideias centrais, entre outras, as de integração e de participação – conceitos fundamentais para a construção de um sistema de avaliação capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições, bem como promover os valores democráticos, o respeito à diversidade, a busca da autonomia e a afirmação da identidade[33].

[33] Extraído da p. 83 de *SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação*. 2ª ed. Brasília: INEP, 2004.

Nos documentos oficiais de fundamentos e concepções, o SINAES mantém-se coerente com um conjunto de princípios, a saber: a educação como direito social e dever do Estado; o respeito aos valores sociais historicamente determinados; a regulação e o controle do Estado como elemento de garantia de qualidade; a avaliação como prática social com objetivos educativos, portanto, formativa; o respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado; a globalidade entendida como perspectiva de integração de todas as partes de um todo complexo; a legitimidade ética e política assegurada pela concepção democrática de educação e de avaliação e a continuidade como valor a internalizar os processos de avaliação.

As reações à proposta do SINAES apresentada pela CEA vieram de várias origens e o centro da discordância estava justamente na eliminação do "Provão" como elemento de medição e comparabilidade entre as IES.

É interessante observar como se posicionou o Fórum de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras (ForGRAD) em documento divulgado em outubro de 2003, uma vez conhecidos os termos do trabalho entregue pela CEA ao Ministro de Estado da Educação. Além da forte preocupação quanto à CONAES, o ForGRAD centra as suas críticas no Paideia, ressaltando as fragilidades do novo instrumento quando comparado ao "Provão".

> A natureza das propostas contidas no SINAES apresenta forte ênfase nos aspectos formativos, dado que ele se destina a avaliar uma área do conhecimento e não do curso. Este sistema exige mudanças nos processos avaliativos atualmente em vigor. Entretanto, o grupo ressalta que as novas propostas considerem os aspectos positivos dos processos em vigor e os mantenham (ForGRAD, 2003, p.6).

Ao fazer referência genérica aos processos em vigor, o ForGRAD aponta diretamente para o "Provão", ressaltando os elementos positivos do modelo, que não podem ser abandonados.

Ainda que expressamente reconheça a ênfase nos aspectos formativos que a proposta do Paideia introduz na avaliação da educação superior e ressalte que ela é um dos objetivos da entidade, ao elaborar um conjunto objetivo de sugestões para a CEA, o Fórum assim se manifestou:

> O ForGRAD também manifesta preocupação com a ausência de um mecanismo que garanta a visibilidade adequada sobre a qualidade do desempenho das IES, pois considera que a avaliação deve expressar para a sociedade uma certa categorização para além da descrição e/ou dossiês. Esta categorização não deve ser feita a partir de

> um instrumento isolado, porém é importante que a comparabilidade seja facilitada (ForGRAD, 2003, p.8).

Tamanha ênfase deve ter sido provocada pela inserção reiterada em vários pontos do documento publicado pela CEA como resumo de seu trabalho de que um modelo de avaliação não pode levar ao fomento da competição e da concorrência entre as IES, mas, em lugar disso, à transformação dos processos internos a cada IES.

> Igualmente importante é ressaltar que um sistema de avaliação como o aqui proposto opera com as ideias da solidariedade e da cooperação intra e interinstitucional, e não com a ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual (SINAES, 2003, p.83).

Voltando ainda uma vez aos argumentos publicados em *Veja* em defesa do "Provão", podemos compreender por que as próprias IES, através da representação de seus dirigentes acadêmicos, defendiam a formação do *ranking* sob o eufemismo de *categorização*.

"Não queremos uma medida que ranqueie os cursos", provoca o articulista, reproduzindo o argumento dos que se opõem ao "Provão", em referência direta à CEA. Imediatamente, ele argumenta: "Toda medida compara. E comparamos o tempo todo: futebol, fórmula 1, as melhores empresas, etc. Com que direito a educação escaparia das comparações?" (CASTRO, 2003).

Não surpreende que, entre agosto de 2003 e o anúncio oficial do Ministro de Estado da Educação da edição pelo governo da MP 147, que oficializava o novo sistema nacional de avaliação de educação superior, muitas mudanças tenham sido introduzidas na proposta original da CEA, buscando contemplar as pressões emanadas da sociedade pela manutenção daquilo que emergia como grande mérito do "Provão", qual seja: a possibilidade de informar objetivamente uma hierarquia de bons e maus cursos para que o próprio aluno (cliente) pudesse decidir em que IES efetuar matrícula.

Foi particularmente significativo acompanhar a manchete de alguns dos principais veículos de comunicação de alcance nacional que cobriram o anúncio da edição da MP 147 para compreender a essencialidade atribuída a esse ponto.

No dia do anúncio e apresentação da MP 147 (01-12-2003), a manchete da *Folha de São Paulo*, ao tratar do assunto, era: "Projeto de Cristovam mantém o provão"; a chamada secundária informava: "Ministro inclui na avaliação do ensino superior um índice de qualidade para medir compromisso social de faculdades". Mais significativo e esclarecedor ainda é a lide da matéria:

> O projeto de lei que o ministro da Educação, Cristovam Buarque, apresentará amanhã com mudanças em todo o sistema de avaliação do ensino superior criará um novo esquema de classificação dos cursos universitários, mas manterá o provão como um dos critérios a serem considerados. Em entrevista à Folha, Cristovam afirmou que a sociedade poderá continuar comparando as notas que os cursos obtêm no provão separadamente, mas que o ministério privilegiará, na divulgação dos resultados, um novo indicador, que será chamado de Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior (GOIS, 2003, p.C1).

Resta evidente a concessão feita pelo governo à forte pressão da sociedade, canalizada pela mídia, para conservar a essência do "Provão" no âmago do novo sistema. Ainda que aponte para um novo indicador mais abrangente, a promessa de que a sociedade poderá contar com os resultados de um exame da aprendizagem dos estudantes - mesmo que modificado - para aferir a qualidade dos cursos calou fundo nos detratores do "Provão" e provocou júbilo nos que o defendiam.

Tanto foi assim que, no dia seguinte à apresentação da proposta, a manchete do mesmo jornal sobre o tema era a seguinte: "Estudante do 1º ano também fará o provão"[34], como se, além de manter o exame, o governo o tivesse fortalecido ainda mais na nova proposta. É claro que a matéria esclarece que, além do exame, o novo conceito dos cursos levaria em conta outros indicadores, mas insistindo em pôr em relevo a centralidade do exame e da divulgação de seus resultados, conforme já prometido pela autoridade máxima gestora do sistema.

A *Veja* de circulação nacional, na edição da semana seguinte ao anúncio, trata o tema com a seguinte manchete: "A nova cara do provão"; na chamada da matéria, segue: "O recém-lançado teste de avaliação do ensino superior mantém a essência do modelo criado pelo governo FHC". Vale a pena ir um pouco além e transcrever o primeiro parágrafo da matéria:

> O ministro Cristovam Buarque, da Educação, reuniu a imprensa na semana passada para contar como ficará o novo sistema de avaliação do ensino superior a partir do ano que vem. Para alívio dos especialistas da área, Cristovam manteve a essência do

[34] *Folha de São Paulo,* 02-12-2003, p.C4.

> modelo criado na gestão de Fernando Henrique Cardoso e descartou as propostas que recebeu de uma comissão de especialistas que pregava, entre outras coisas, a morte do Provão (WEINBERG, 2003, p.136).

Após o anúncio da MP e o debate decorrente dos principais pontos relativos ao projeto apresentado pela CEA, veio a público, em 15-12-2003, o texto da MP 147, que modifica o nome sugerido pela CEA, passando o Sistema de Avaliação a ser designado como *Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior*.

Entretanto, apesar das efusivas promessas de manutenção do "Provão", o texto publicado da MP 147 não fazia referência alguma a um Exame de estudantes tal qual havia sido anunciado pelo ministro dias antes. Ao contrário, a MP 147 trazia, em seu art. 16, a revogação explícita, dentre outros dispositivos legais, dos arts. 3º e 4º da Lei 9.131, de 24-11-1995, justamente os esteios legais para a avaliação das IES através do "Provão" e da utilização desses resultados na orientação das políticas de regulação e de supervisão da educação superior.

As reações foram imediatas e os veículos de comunicação reverberaram as críticas daqueles que haviam comemorado, no anúncio do ministro, a manutenção do exame dos estudantes e a possibilidade de *ranqueamento* das IES a partir de seus resultados.

Os interlocutores do Ministério alegaram que não era necessário constar da MP 147 a obrigatoriedade de realização dos exames, uma vez que era possível regulamentá-los por portaria ministerial, algo que os defensores do "Provão" consideraram inaceitável.

O que houve nesses pouco menos de 15 dias entre a convicção declarada do Ministro de Estado da Educação da necessidade de manter uma prova que aferisse o conhecimento adquirido pelos alunos medindo e permitindo *categorizar* as IES (nas palavras do próprio Ministro) e a publicação da MP 147, que se omitiu totalmente em relação ao tema?

Nenhuma explicação pública foi apresentada. Ainda assim, é possível conjecturar sobre divergências internas na equipe de governo, que decerto tiveram influência na substituição do Ministro pouco mais de 30 dias depois da publicação da MP 147.

O certo é que o "Provão" aplicado em junho de 2003 - enquanto a CEA trabalhava as propostas de reformulação do modelo – compilou e ofereceu seus dados à sociedade em

dezembro do mesmo ano, coincidentemente um dia antes de o Governo editar a MP 147[35], que deu concretude jurídica ao trabalho concluído e entregue pela CEA ao Ministro de Estado da Educação em setembro.

Dessa maneira, o debate na sociedade se deu muito menos em torno das propostas do novo modelo e muito mais sobre os resultados do "Provão"e de sua relevância no processo avaliativo das IES.

Restou ao governo o processo de negociação da MP147 no Congresso Nacional para sua posterior conversão na Lei do SINAES, em abril de 2004.

[35] Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003. Instituindo o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispondo sobre a avaliação do ensino superior.

CAPÍTULO III

A política de avaliação da educação superior

A Lei Federal nº. 10.861, que institui o SINAES, foi aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada pelo Presidente da República e publicada em 14-04-2004, convertendo em lei a MP 147 que já produzia efeitos desde a sua publicação. De pronto, a nova legislação explicita as suas finalidades e ressalta o aspecto da melhoria de qualidade da educação superior e a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das IES que o texto legal especifica poder ocorrer "por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade Institucional"[36].

Diversos conceitos engastados no paradigma da modernidade se apresentam de imediato, trazendo à tona a necessidade de situá-los dentro de um quadro complexo e suscetível de contradições, porque construído em meio às dicotomias já referidas que se reconfiguram na transição dos paradigmas observados na contemporaneidade.

Ressalta para a política de avaliação da educação superior seu caráter, por um lado de regulação e, por outro, de emancipação. Boaventura de Sousa Santos (2005b) enxerga o paradigma da modernidade assente sobre estes dois pilares - o da regulação e o da emancipação – cada qual com princípios que atuam em busca de um equilíbrio.

Nas palavras do autor, "O paradigma da modernidade pretende um desenvolvimento harmonioso e recíproco do pilar da regulação e do pilar da emancipação, e pretende também que esse desenvolvimento se traduza indefectivelmente pela completa racionalização da vida coletiva e individual" (SOUSA SANTOS, 2005b, p.50).

A regulação se traduz pela imposição de limites à liberdade dos indivíduos em nome de uma convivência harmoniosa e próspera em sociedade e ocorre por meio da ação do Estado, pela regulação dos mercados e pelas regras de convívio social.

[36] Lei Federal 10.861, de 14-04-2004, §1º do art. 1º.

A emancipação se impõe no pleno desenvolvimento da liberdade e das potencialidades dos indivíduos, seja no plano estético-expressivo, no racional-cognitivo ou no da ação prática de caráter moral.

Essa tensão entre regulação e emancipação que estrutura o paradigma da modernidade está na base das dicotomias que vimos até aqui e que articulam as categorias que ajudam a explicar o tempo presente e as teorias que se impuseram estruturando a visão de mundo e a base epistemológica que orienta as escolhas dos diversos agentes que concebem e implementam as políticas públicas.

O SINAES como política pública de avaliação traduz um conjunto de convicções teóricas passível de aferição por meio dos documentos que explicitam as linhas orientadoras de sua concepção e ainda pela própria formulação dada ao texto legal que o concretizou, além do conjunto de outros dispositivos que dele resultaram.

Concepção e formulação denotam a intenção dos atores sociais que conformaram a política pública de avaliação da educação superior, mas não asseguram que os resultados da política estarão de acordo com as motivações primeiras. É na implementação do SINAES que poderemos conferir a coerência entre seus pressupostos teóricos e metodológicos e sua efetividade prática na interferência sobre o currículo das IES e, por conseguinte, a sua efetiva condição de alcançar suas finalidades expressas.

Não bastará conhecer amiúde o SINAES e acompanhar diligentemente sua implementação; será necessário ainda desvelar o currículo sobre o qual se deseja intervir. Ainda que a pesquisa acadêmica sobre o tema do currículo na educação tenha avançado significativamente nas últimas décadas, não são fartos os estudos sobre o currículo da educação superior (MOREIRA, 2005), o que exige um esforço de precisão teórica para tornar claro o assunto que nos propomos a tratar.

Como apresenta Chizzotti, “A pesquisa, deste modo, reconhece o saber acumulado na história humana” (2006, p.19), razão por que é imprescindível contar com uma base teórica que determine as concepções que vão presidir as análises e interpretações empreendidas no ato da investigação, o que impõe a necessidade de apresentar o SINAES dentro de seu marco teórico, no que concerne à sua concepção e formulação, e, em seguida, debruçarmo-nos sobre

o conceito de currículo e suas implicações na contemporaneidade para, por fim, explorar suas particularidades na educação superior.

A partir de então, será possível conjecturar sobre o imbricamento entre avaliação e currículo ainda no campo teórico e no SINAES como uma rede de informação e conhecimento que assegure o comprometimento ético da universidade.

Cabe neste momento tentar desvendar os pressupostos epistemológicos e axiológicos que se anunciam na concepção e formulação do SINAES. Desde logo, ressalto o cuidado com que pretendo desnudar e trabalhar tais pressupostos, recolhidos junto aos documentos a que tive acesso e demais fontes de pesquisa, a fim de não incorrer numa visão parcial do SINAES, uma vez que, para o objeto de minha pesquisa, tem especial interesse sua implementação e resultados efetivos sobre o currículo das universidades.

Porém, embora consciente da efetiva contradição entre o que se concebe e formula em dada política pública e o que efetivamente se põe em prática, importa de antemão expressar os pressupostos subjacentes à conformação do SINAES para adiante discutir os eventuais desvios em sua implementação.

Entendo a avaliação, na linha traçada por Afonso (2000), como um tema de estudos disponível para a investigação de diversos campos do conhecimento (pedagógico, sociológico, político, etc.). Dias Sobrinho faz menção a um campo próprio da avaliação "cujo domínio é disputado por diversas disciplinas e práticas sociais de distintos lugares acadêmicos, políticos e sociais" (2002, p.33). Seja como for, é pacífica a necessidade de explicitar o enfoque pelo qual se pretende abordar a avaliação com vistas a melhor compreender os significados atribuídos ao tema e seus efeitos.

Sob o enfoque educacional, a avaliação produz significados e determina efeitos de natureza pedagógica, sociológica, ética, política, econômica, entre outras, sendo oportuno recorrer aos saberes constituídos nesses vários campos para produzir análises e interpretações que nos ajudem a explicar a realidade. Ainda dentro desse enfoque, é preciso determinar de qual avaliação estamos tratando, considerando as várias possibilidades de tratar-se da avaliação da aprendizagem, da docência, dos instrumentos, das instituições, do sistema educacional, das políticas, ou ainda de outro aspecto educacional.

Ao determinar a avaliação institucional como objeto precípuo de estudo, volta-se a investigação para um tipo particular de avaliação que se debruça sobre determinada instituição - no caso específico, as Instituições de Educação Superior (IES). Nessa abrangência limitada às IES, ganham relevo todos os aspectos que a ela digam respeito, quais sejam: o complexo de relações sociais e institucionais que ocorrem na e a partir da IES, o conjunto de organizações que por ela seja influenciado, as estruturas que lhe dão concretude, o projeto pedagógico que a anima, o currículo de seus cursos, o seu corpo docente, discente e de técnicos e administrativos.

Referindo-se à avaliação institucional, assim se manifesta Belloni: "Tem como objeto a instituição em sua individualidade, isto é, está centrada nos processos e resultados das ações da instituição, tomando em consideração o contexto sócio-histórico e as políticas públicas, em especial a política educacional, nos quais está inserida" (1997, p.26).

Voltar-se para a avaliação institucional requer um esforço de identificação da gênese das concepções avaliativas, exige a compreensão da avaliação como dimensão da ação social do homem e, nesse sentido, eivada de subjetividades resultantes da visão dos indivíduos acerca do mundo que os cerca e das relações sociais que nele se estabelecem, bem como naquilo que se conhece e naquilo que se pode conhecer como resultante de determinado critério de verdade.

Mergulhar na busca dos princípios formadores da percepção que se tem da avaliação recomenda rigor metodológico e amparo teórico, o que buscaremos estruturar na construção de uma matriz de paradigmas de avaliação.

Entretanto, embora necessária, essa depuração teórica não dá conta de esclarecer as nuanças da política de avaliação da educação superior expressa no SINAES na medida em que os processos de concepção, formulação e implementação das políticas públicas ocorrem em tempos distintos, sujeitos a uma série de interferências que constituem condicionantes históricas que configuram os paradigmas teóricos, exigindo uma interpretação contextualizada.

3.1 A matriz de paradigmas de avaliação

Ao discutir os paradigmas da avaliação educacional, vale ressaltar que nenhuma concepção teórica que oriente determinada política pública pode ser considerada neutra. Ela estará fortemente vinculada a certo conjunto de crenças que orientam a ação de determinado grupo de indivíduos. Para Rodrigues, "no fundo tudo parece depender da concepção que se adota a respeito da natureza humana e social, a que se associa um modo de conceber a relação e a interação humana e social" (1995, p.94). O autor aponta três posturas diferentes - que batiza de *paradigmas gerais* - que conformam as concepções acerca de avaliação. Tais posturas resultam de determinada maneira de ser e de tomar como próprio certo conjunto de valores, o que vai articular diferente dimensão metodológica, ética, política e pedagógica à avaliação.

A postura dita técnica ou positivista preconiza uma visão acerca da realidade social em paralelo com a realidade física ou natural do mundo, o que resulta em uma epistemologia que aspira à neutralidade do investigador e à possibilidade de chegar à verdade pela observação empírica e reprodução dos fenômenos. Tem uma visão essencialista do homem, nascido pronto para tomar contato e absorver a cultura, daí resultando uma perspectiva pedagógica fortemente centrada no professor e nos conteúdos, reforçando o papel da escola como transmissora de conhecimento e da avaliação como controle e medida.

A postura dita prática ou subjetivista enxerga a realidade social como construída pelos indivíduos e não predeterminada, o que leva a uma epistemologia que torna individual o conhecimento, dando ao investigador o papel central de formular a síntese que se apresenta como verdade naquele contexto investigado. Tem uma visão existencialista do homem, que se constrói no viver, o que conforma uma pedagogia centrada no indivíduo, consistindo qualquer avaliação, em última análise, numa busca da autoavaliação. A escola se coloca como espaço de gestão democrática de um processo de ensino não diretivo onde o contexto imediato do aluno é considerado em detrimento de um contexto mais amplo de ingerências econômico-sociais.

A postura dialético-crítica tem uma visão em perspectiva histórica das relações sociais. Considera os determinantes naturais e individuais com o mesmo peso, levando em conta o contexto social, político e econômico em que se insere a relação investigada, o que determina uma epistemologia que pondera os interesses, as representações sociais e as relações de poder.

A escola tem o papel de expor os conflitos e contradições e fomentar a visão crítica e a construção coletiva do conhecimento, cabendo à avaliação função autorreguladora e orientadora de processos de transformação.

Sendo *paradigmas gerais*, apresentam-se com prioridade no indivíduo, conformando a sua análise e praticamente impedindo uma abordagem desvinculada de qualquer um desses pressupostos.

O conceito de paradigma tal qual é apresentado por Kuhn (2005) põe em questão a possibilidade efetiva de uma abordagem neutra de qualquer tema por parte de quem o investiga. O que o autor demonstra é certa predisposição na investigação de qualquer assunto, dada pelo acúmulo daquilo que se conhece acerca deste tema, funcionando como uma espécie de referência respaldada na comunidade científica, que determina a validade do novo conhecimento produzido.

Esse conjunto de leis gerais constitui o paradigma daquele tema que, ao se impor, condiciona a própria investigação, autorreforçando assim sua validade. A um tempo conservador e revolucionário na medida em que o paradigma dirige a investigação para reforçá-lo, esse processo embute os elementos que podem levar à sua mudança e superação.

Kuhn adverte que não é simples empreender uma mudança de paradigma. Trata-se de um processo e não de um evento que requer reiteradas observações daquilo que o autor denomina *anomalias* em face da aplicação do paradigma dominante a dada realidade e à ocorrência simultânea de novas formas de explicar antigos fenômenos para convencer a comunidade científica versada em determinado tema da emergência de um novo paradigma.

> Ao assegurar que o paradigma não será facilmente abandonado, a resistência garante que os cientistas não serão perturbados sem razão. Garante ainda que as anomalias que conduzem a uma mudança de paradigma afetarão profundamente os conhecimentos existentes (KUHN, 2005, p.92).

A emergência de um novo paradigma em determinado tema restrito demora a impor-se aos paradigmas dominantes. Confrontado com uma descoberta, o investigador refaz seus pressupostos teóricos e reformula os paradigmas do tema em questão, submetendo-os à comunidade científica. Caso mais complexo diz respeito a mudanças de paradigmas teóricos

que revolucionam a ciência não em um tema específico, mas num conjunto amplo de áreas ou campos de conhecimento.

"A emergência de novas teorias é geralmente precedida por um período de insegurança profissional pronunciada, pois exige a destruição em larga escala de paradigmas e grandes alterações nos problemas e técnicas da ciência normal" (KUHN, 2005, p.95).

É necessário que o paradigma teórico enfrente uma crise longa e profunda para que tal insegurança seja superada. Ainda que aqui e ali se observem fenômenos concretos mal explicados pelo paradigma dominante, a emergência de um novo paradigma teórico resta adormecida e só se impõe quando a sociedade científica se convence da necessidade de respostas que determinem a superação de um paradigma teórico por outro.

Quanto mais amplo o campo de conhecimento coberto pelo paradigma teórico, maior a sua capacidade de adaptação e flexibilidade para dar conta de *anomalias* pontuais que levam a novas descobertas sem, no entanto, empreender a necessidade de constituir nova teoria. Esse conservadorismo científico não é fruto de nenhuma afetação, mas de um empreendimento pragmático que permite a aceleração das descobertas e o acúmulo de novos conhecimentos.

> Enquanto os instrumentos proporcionados por um paradigma continuam capazes de resolver os problemas que este define, a ciência move-se com maior rapidez e aprofunda-se ainda mais através da utilização confiante desses instrumentos. A razão é clara. Na manufatura, como na ciência – a produção de novos instrumentos é uma extravagância reservada para as ocasiões que a exigem (KUHN, 2005, p.105).

O problema com que se deparam a avaliação sob o enfoque educacional no geral e a avaliação institucional no particular é que os três *paradigmas gerais* de que fala Rodrigues (1995) são, de fato, paradigmas teóricos, segundo Kuhn (2005), que convivem simultaneamente.

A emergência de um novo paradigma teórico não decorre necessariamente da crise indisfarçável do paradigma que o precede, levando à sua superação. Ao contrário, novos paradigmas se constituem, sem que por isso se invalide o conhecimento produzido sob o abrigo do paradigma precedente, possibilitando explicações radicalmente distintas dos mesmos fenômenos.

As ciências humanas que se constituem na segunda metade do século XIX desprendem-se do pensamento especulativo filosófico justamente sob a convicção de que o método empregado no campo das ciências naturais seria suficientemente eficaz para produzir conhecimento confiável e prático dos objetos de estudo abrigados sob o campo das humanidades. Sob o império do paradigma positivista, as ciências humanas delimitam seu campo e constroem seus critérios de verdade.

Os limites da observância cega a princípios de objetividade, experimentação, previsibilidade e repetibilidade demarcaram as fronteiras dos avanços nas ciências sociais dentro do paradigma positivista. A emergência de um novo paradigma, dito subjetivista, onde "o verdadeiro, em ciências humanas, apenas pode ser um verdadeiro relativo e provisório" (LAVILLE e DIONNE, 1999, p.35), crente de que, em lugar das propriedades sensíveis, o que confere realidade aos objetos é o sentido e o significado que assumem para o sujeito que os conhece, nova visão que abalou as bases do positivismo, sem – no entanto – deslocá-lo de sua posição de paradigma dominante, visto que permanece útil ao conjunto das investigações naturais e mesmo de algumas das ditas sociais.

Na convivência concomitante desses dois paradigmas, emerge, em meados do século passado, como releitura dos escritos de Marx e de seus intérpretes (CHIZZOTTI, 2005), um novo paradigma com validade nas ciências sociais que introduz a perspectiva histórica e crítica a interpretação da realidade.

"O método legado por Marx e Engels permite-nos ampla liberdade para interpretação da realidade social, em busca sempre da sua concretude, de sua historicidade, no sentido de 'desvelar' as relações que a constituem" (MINTO, 2006, p.8).

Sumarizando dessa forma os três diferentes lugares a partir de que um indivíduo - qualquer indivíduo, quer agente ou paciente da avaliação - pode ver e interpretar o ato de avaliar, conclui-se que há três posições (epistemológicas, pedagógicas, axiológicas, éticas e políticas) que podem funcionar como indicadoras da filiação a um ou outro paradigma.

No paradigma positivista, o avaliador assume uma postura de neutralidade em relação a quem ou ao quê está sendo avaliado; porta-se como alguém que conhece, que detém o poder de determinar as regras e os procedimentos; traz consigo uma proposta pronta e acabada de

avaliação; tem a convicção de atingir com objetividade um resultado incontestável. Sua avaliação presta-se fundamentalmente ao controle e por isso mesmo se reveste de uma série de indicadores quantitativos.

O procedimento metodológico é baseado em formulários e planilhas voltadas à coleta de dados e à sua mensuração; sua baliza ética é dada pela legitimidade conferida pela autoridade do saber e o resultado da experimentação. No campo político, revela forma autoritária e tem forte viés de controle e no pedagógico destaca a centralidade da teoria perante vivências práticas.

O paradigma subjetivista apresenta um avaliador que se coloca como participante do contexto a ser avaliado e, nesse sentido, explicita suas convicções ontológicas, epistemológicas, axiológicas, políticas e éticas. Conduz o processo de avaliação de forma democrática e participativa, funcionando como facilitador e acreditando que o resultado será fruto da interação entre os vários sujeitos – sujeitos autodeterminados e, portanto, senhores de suas intenções e significações.

A avaliação que resulta desse paradigma é necessariamente autorregulatória na medida em que os sujeitos são autônomos para se ressignificarem a partir de sua própria existência. O procedimento metodológico típico é a etnografia, seu referencial ético é o presente no contrato que concretiza a livre vontade das partes envolvidas e estabelece as formas de dissolução de conflitos. No campo político, é democrático e, no pedagógico, ressalta a experiência como critério de validade da teoria.

No paradigma dialético e crítico, o avaliador é a um só tempo observador distante e participante do processo na medida em que deve levar em conta as intenções e as significações de todos os sujeitos envolvidos, inclusive a sua própria, mantendo-se diligente na tarefa de registrar as condicionantes do meio social, econômico e político em que se insere o ato de avaliar, considerando a sua dimensão histórica, geográfica e sociocultural.

Essa postura confere ao avaliador a condição simultânea de dirigir e facilitar o processo dialético de avaliação (na medida em que é, ao mesmo tempo, participativo e orientado). A avaliação que resulta é autorreguladora da ação dos sujeitos e ao mesmo tempo orientadora dos processos de decisão e transformação necessários. Os sujeitos da avaliação apenas

parcialmente são entendidos como autodeterminados na medida em que sofrem determinações do meio social, econômico e político e dos processos históricos que condicionam sua ação.

O procedimento metodológico típico desse paradigma é o dialético[37] e crítico, cuja origem funda-se no pensamento de Marx e que, na essência, implica o reconhecimento simultâneo do real e a sua negação na perspectiva crítica e revolucionária de sua transformação.

> A dialética mistificada tornou-se moda na Alemanha, porque parecia sublimar a situação existente. Mas, na sua forma racional, causa escândalo e horror à burguesia e aos porta-vozes de sua doutrina, porque sua concepção do existente, afirmando-o encerra, ao mesmo tempo, o reconhecimento da negação e da necessária destruição dele; porque apreende, de acordo com seu caráter transitório, as formas em que se configura o devir; porque, enfim, por nada se deixa impor; e é, na sua essência crítica e revolucionária (MARX, 2006, v.1, p.29).

O referencial ético que preside o paradigma dialético e crítico apoia-se no reconhecimento das contradições e conflitos da sociedade e nas diferenças construídas histórica e culturalmente; a resultante política considera as disputas de poder na sociedade e as desigualdades estruturais nela presentes. No campo pedagógico, o que determina o saber é a reflexão sobre a prática.

Do ponto de vista epistemológico, perpassa os diversos paradigmas teóricos a dicotomia entre fato e valor; sua elaboração, no longo caminho percorrido pela modernidade, está na raiz do que convencionamos chamar *ciência*, conforme já referido algures.

O empreendimento científico moderno se dá justamente na afirmação do domínio dos fatos que podem ser determinados como verdadeiros ou falsos de forma autônoma recorrendo a um método, totalmente livre do domínio dos valores, que exige o concurso da autoridade, de juízos e da hermenêutica.

A afirmação do método científico e sua suposta independência do campo dos juízos valorativos conferiram à ciência a aura de neutralidade e imparcialidade tão caras ao seu desenvolvimento na modernidade. O positivismo foi o paradigma teórico que mais se

[37] *Dialética*, que deriva de diálogo, é empregado desde a antiguidade em vários sentidos semânticos; acompanho a opção de Hegel, que a toma *como unidade de opostos* (INWOOD, 1997). Marx reconhece no sentido atribuído por Hegel o mesmo que ele próprio apregoa, ressalvando, porém, a necessidade de fazê-la passar da mente à realidade. Considera que o idealismo de Hegel ofende a realidade efetiva das coisas e seus condicionantes histórico-estruturais.

alimentou dessa formulação e, ainda hoje se impõe dominante no campo das disciplinas naturais.

A própria distinção entre disciplinas naturais, que se preocupam com o estabelecimento de fatos, e morais, que se desenvolvem por meio de avaliação e interpretação e se estabelecem em vista de valores, é resultado da elaboração da dicotomia entre fato e valor nas origens da ciência moderna (MARICONDA, 2006).

A distinção entre fato e valor se deu em um campo de disputas entre o velho modelo de afirmação da tradição e da autoridade de autores clássicos (religiosos ou civis) e o novo, que afirmava um conhecimento baseado na razão natural, sustentado por um método neutro, imparcial e suficiente. Pela necessidade de impor-se, a ciência moderna relegou os valores ao domínio das subjetividades, das emoções e dos sentimentos, retirando-lhes todo e qualquer conteúdo que permitisse reconhecê-los no domínio dos conhecimentos válidos.

Segundo Mariconda, "essa 'desqualificação' da esfera do valor faz parte da estratégia do cientificismo de afirmação da universalidade da razão instrumental com o objetivo de ocultar o caráter valorativo da ideia fundamental que orienta a tecnociência atual: o controle (domínio) da natureza" (2006, p.454).

A implicação no campo da avaliação está na aceitação tácita do maior valor científico das metodologias quantitativas que afirmam sua característica de regulação e controle em detrimento daquelas que se estabelecem em um campo de análise qualitativa, voltadas à emancipação.

No campo da resistência a essa visão dominante, o que se propõe é que a avaliação esteja a serviço do desenvolvimento, do que decorrem intervenções oriundas do acompanhamento e da compreensão do processo, na perspectiva de melhoria e crescimento. Diferentes adjetivos têm sido utilizados por autores consagrados em avaliação educacional para caracterizar a avaliação a serviço do desenvolvimento. De acordo com Rios (2004), na vasta literatura, encontramos a avaliação formativa proposta por Scriven em 1967, cujo conceito foi ressignificado e amplamente enfocado por Hadji (1994) e Perrenoud (1999), avaliação emancipatória (SAUL, 1988), avaliação qualitativa (DEMO, 1991), avaliação mediadora (HOFFMANN, 1993) e avaliação doalógica (ROMÃO, 1998).

Nessa perspectiva de avaliação a serviço do crescimento, encontramos em Cappelletti uma definição que concebe a avaliação como propulsora de mudança:

> Avaliação constitui-se em uma investigação crítica de uma dada situação que permite, de forma contextualizada, compreender e interpretar os confrontos teóricos/práticos, as diferentes representações dos envolvidos, e as implicações na reconstrução do objeto em questão. Esse processo desencadeia uma intervenção intencional de estudos, reflexões, releituras, gerando nas ações/decisões um movimento de problematização e ressignificação na direção de transformações qualitativas de relevância teórica e social (CAPPELLETTI, 2002, p.32-33).

3.2 As concepções de avaliação e o SINAES

As concepções de avaliação presentes nas práticas avaliativas estão inscritas em um ou outro paradigma. Entre as implicações éticas e sociais das diferentes concepções de avaliação observadas na prática estão a dominação, em função da criação de hierarquias de excelência, conforme aborda Perrenoud (1999), ou a libertação, enfatizada por Freire (1996). A primeira está atrelada a uma prática avaliativa inserida no paradigma positivista que se vem perpetuando e significa controle externo. A segunda insere-se no paradigma dialético e crítico e supõe transformação da realidade, em uma perspectiva emancipatória.

De acordo com Bonniol e Vial (2001), o controle representa um projeto acabado, buscando a conformidade entre o objeto controlado e um modelo que se deseja perfeito, enquanto a avaliação é um processo infinito, porque baseado na busca dos sentidos que nunca se esgotam. O controle insere-se em uma epistemologia positivista que consiste em medição e comparação com um modelo constante, ao passo que a epistemologia da avaliação procura criar permanentemente novos referentes. “O controle, como ciência do homogêneo, aparece como antinomia da avaliação, baseado no reconhecimento das diferenças, do heterogêneo” (BONNIOL e VIAL, 2001, p. 325).

A avaliação como regulação voltada ao controle diverge da avaliação que visa à emancipação em virtue das concepções ontológicas, axiológicas e epistemológicas que convivem em tensão permanente na modernidade, decorrentes do desenvolvimento assimétrico de alguns dos princípios que Sousa Santos (2005b) identifica como integrantes da regulação e da emancipação como pilares da modernidade. Dentre as tensões dialéticas presentes na modernidade, segundo as categorias trabalhadas pelo autor, destaco a tensão dialética entre

regulação – na lógica de mercado - e emancipação – na lógica da racionalidade cognitivo-instrumental.

O hiperdesenvolvimento do princípio do mercado em detrimento do Estado e da comunidade no campo da regulação, por um lado, e do princípio da racionalidade cognitivo-instrumental em detrimento da racionalidade estético-expressiva e da racionalidade moral-prática no campo da emancipação, por outro, levou ao predomínio da regulação imposta segundo as regras de mercado e à emancipação unicamente no campo da racionalidade científica sob o paradigma da ciência moderna calcada em uma afirmação dos fatos sobre o valor.

A passagem do tempo, entretanto, tratou de esvaecer os campos dicotômicos de forma que a emancipação tornou-se o duplo da regulação, deixando de ser o seu oposto (SOUSA SANTOS, 1990), ou seja, a regulação de mercado se apresenta como saída única à emancipação do indivíduo, ao mesmo tempo em que a racionalidade científica se volta quase exclusivamente para o seu aspecto tecnológico-instrumental de utilidade imposto no mercado, autolimitando-se.

> A redução da emancipação moderna à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e a redução da regulação moderna ao princípio do mercado, incentivadas pela conversão da ciência na principal força produtiva, constituem as condições determinantes do processo histórico que levou a emancipação moderna a render-se à regulação moderna (SOUSA SANTOS, 2005b, p.57).

Ainda que tomemos a crise que está posta, a avaliação deve contribuir para definir políticas emancipatórias, posto que, enquanto prática social, tem como propósito melhorar a qualidade da educação. Pensar a avaliação nessa perspectiva implica considerar a diversidade local e global e superar as dicotomias, tendo em vista que a avaliação é uma construção social complexa, visto que envolve finalidades, práticas e políticas próprias tanto dos sujeitos quanto da natureza do que será avaliado e, portanto, requer problematização no contexto de mudanças amplas e significativas para a educação. Defende Casali que "só o diverso introduz novas qualidades" (CASALI, 2001, p. 122) e que,

> Determinações epistemológicas e éticas (universalidade), por um lado, determinações culturais e morais (parcialidade), por outro, e determinações individuais (singularidade) dos sujeitos envolvidos na produção do currículo comandam a seleção dos saberes e das disposições que comporão o currículo escolar (CASALI, 2001, p. 123).

A avaliação, em função das suas determinações epistemológicas e éticas, culturais e morais e individuais, tem implicações sobre o currículo, que, como a avaliação, constitui espaço de poder e, como lugar, espaço e território, tanto pode estar a serviço da dominação como da libertação. A democracia admite a diversidade, as contradições e os antagonismos e, dessa forma, a emancipação/regulação, antes opostas e inscritas nas tensões dialéticas, podem assumir-se em uma nova lógica criativa que supõe uma relação dialógica entre ambas, antes dissociadas pelas dicotomias do paradigma moderno que reforça a lógica da disjunção sujeito/objeto, qualidade/quantidade, fato/valor, público/privado, entre outros.

> Portanto, avaliar é ter (e fazer experimentar) problemáticas de sentido que possam articular as metas contrárias do balanço e do acompanhamento, da verificação e da interpretação. *Articular*, isto é, não apenas alternar os papéis às significações opostas, mas também passar de uma lógica do funcionamento para outra, fazer operar forças opostas em abordagens do sentido complementares, em uma inteligência da Mistura, urdindo os produtos, os procedimentos e os processos (BONNIOL e VIAL, 2001, p. 355).

Sob essa égide, a avaliação no novo milênio admite as oposições e renuncia às certezas, dando relevo à negociação que busca articular os contrários. O SINAES, enquanto política pública de avaliação da educação superior, pode ser analisado a partir dessas contradições. A suposta dicotomia quantitativo/qualitativo, relacionada à regulação/emancipação, não é suficiente para compreender as problematizações oriundas de um sistema de avaliação nacional que, por sua natureza intrínseca, nega as peculiaridades locais. Como afirma Demo (1995a), é equívoca a dicotomia entre qualidade e quantidade, pois, ambas fazem parte da realidade da vida, estando a primeira relacionada à extensão e a segunda à intensidade.

O que se coloca, segundo Casali, é que, "(...) no interior dos sujeitos, dos grupos, das instituições, as qualidades não apenas não existem apartadas das quantidades materiais, mas sim, também, no limite, decorrem destas" (2007, p.21).

Tomando a avaliação como propulsora da melhoria da qualidade da educação e a emancipação como o propósito da educação, cabe discutir, segundo Demo (1995), a qualidade formal e política, que significam os meios - técnica e os fins - ética, respectivamente. A qualidade formal implica inovação, via conhecimento produzido, e a qualidade política implica participação, ou seja, é forçosamente ideológica. Ambas expressam a potencialidade humana e estão imbricadas à medida que o conhecimento necessita de qualidade política por questões de ordem ética e a ideologia necessita do conhecimento, em uma perspectiva crítica

e criativa. Dessa forma, "a qualidade dos meios está em função da ética dos fins e a qualidade dos fins depende da competência dos meios" (DEMO, 1995a, p. 15).

A avaliação qualitativa, com fins emancipatórios, contribui para a análise crítica da realidade dando novos horizonte a sua percepção ao transcender os levantamentos quantitativos, o que não significa dizer que estes não possam ser articulados à esfera da qualidade.

> O que está em jogo na avaliação qualitativa é principalmente a *qualidade política*, ou seja, a arte da comunidade de se autogerir, a criatividade cultural que demonstra em sua história e espera para o futuro, a capacidade de inventar seu espaço próprio, forjando sua autodefinição, sua autodeterminação, sua autopromoção, dentro dos condicionamentos objetivos. Certamente interessa também a *qualidade formal*, desde que no seu devido lugar (DEMO, 1991, p. 28).

Reconhecer as concepções que presidem o SINAES enquanto política pública de avaliação da educação superior requer a verificação de indicadores presentes na estruturação dessa política que a alinhe com determinado paradigma geral, possibilitando análise e interpretação mais abrangente e coerente de suas motivações e efeitos.

Em um primeiro momento, o SINAES - em função da visibilidade dada aos resultados do ENADE, a serviço do *ranqueamento* das instituições de educação superior, aspecto que o aproxima e assemelha ao anterior ENC - reflete a submissão a uma perspectiva de avaliação submetida ao paradigma positivista, centrada na medida, e remete-nos à docimologia como modelo de avaliação. A concepção de avaliação presente no SINAES, porém, distingue-se da do modelo anterior – o "Provão" – fundamentalmente por redirecionar o foco, antes centrado no desempenho do aluno (ENC), para um conjunto mais amplo de instrumentos com centralidade na Avaliação Institucional.

"A avaliação institucional é o instrumento central, organizador da coerência do conjunto. O foco principal dos processos avaliativos são as IES, exceto para os casos de instituições que só possuam um curso. A avaliação aqui priorizada é a institucional" (SINAES, 2003, p.92).

Ser o SINAES apresentado como um sistema já em si sintetiza a ideia de articular unidades distintas em um todo coerente que possa produzir efeitos, pressuposto de que o que se pretende avaliar é por demais complexo para serem todas as suas vertentes cobertas por um único instrumento.

> O deslocamento do centro da avaliação de uma simples prova para um conjunto diversificado de instrumentos, entre eles a avaliação institucional, a avaliação de áreas e cursos, a avaliação do desempenho discente, o censo da educação superior, a avaliação da pós-graduação pela CAPES, permite lançar diferentes olhares sobre as instituições em particular e sobre a educação superior em geral (RISTOFF, 2004, p.180).

Não por acaso conquistou a avaliação institucional esse protagonismo no SINAES, mas por decorrer justamente do modelo de avaliação que se buscava superar – o "Provão" – e, de outra parte, das próprias convicções epistemológicas, pedagógicas, éticas e políticas que emergem na concepção e formulação do SINAES.

> É também no confronto crítico entre modalidades de avaliação (mais) formativas *versus* modalidades de avaliação (mais) seletivas ou socialmente discriminatórias que se podem discutir e perceber, nomeadamente ao nível das práticas e políticas da educação, algumas das lógicas e estratégias de regulação social e emancipação (AFONSO, 1998, p. 60).

Como resulta de um processo a opção pela centralidade na avaliação institucional, convém conhecer as condicionantes históricas que levaram a isso. A compreensão desse fato será também relevante para alhures - quando tratarmos da implementação do SINAES - refletirmos sobre o desenvolvimento da política de avaliação da educação superior e suas implicações.

3.3 As condicionantes históricas

Alguns autores que tratam do tema da avaliação institucional (BRUNET, 1997; LIMA, 2002; SAMESHIMA, 2004: GALINDO, 2005) convergem para precisar na década de 1980 o início dos esforços mais sistemáticos de avaliação da educação superior. Sem contrapor-se a isso, mas numa perspectiva histórica mais abrangente, Amorim (1992) retroage à própria origem da universidade no Brasil a fim de demonstrar que a avaliação institucional do ensino superior, de uma maneira ou de outra, sempre se fez presente com propósitos de controle tanto dos aspectos de gestão quanto daqueles de matriz ideológica.

"(...) até o fim da década de 50, o critério avaliativo que predominou sobre os destinos da universidade foi, sem dúvida alguma, a marca da necessidade oficial de controlar autoritariamente essa instituição" (AMORIM, 1992, p.21).

Essa história da avaliação institucional explica, em grande medida, a resistência das IES à implantação de sistemas de avaliação, tendo em vista a concepção autoritária e de controle - muitas vezes com resultados que levavam a penalidades - que presidiu as experiências de avaliação da educação superior no País desde sua origem até meados da década de 1980.

Proponho conectar a história da avaliação institucional que alcança a graduação nas nossas universidades à história da avaliação e do próprio desenvolvimento da pós-graduação no Brasil. Pela sua anterioridade no campo da avaliação da educação superior, pela estreita conexão do desenvolvimento da pós-gradação com a história do desenvolvimento nacional e pelas implicações das concepções ali presentes com o pensamento que se firmou hegemônico, a perspectiva da análise se afigura bastante promissora.

O sistema de avaliação da pós-graduação no Brasil pode ser considerado um marco na avaliação da educação superior, não apenas pela sua longevidade, mas também pelos resultados alcançados no desenvolvimento deste segmento da educação superior e no reconhecimento e prestígio que alcançou ao longo de mais de três décadas.

A gênese da educação superior no Brasil acompanha o modelo de escolas isoladas, voltadas estritamente à formação profissional e fortemente vinculadas aos interesses conjunturais de uma elite extraditada à força de seu país que, sem um projeto de nação, serve-se da prerrogativa de instituir a educação superior em nossas terras como elemento de cooptação e controle (AMORIM, 1992).

Esse modelo perdurou por mais de um século: mesmo a criação da Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, na prática não impôs mudanças à lógica das escolas isoladas e profissionalizantes na medida em que se limita tão somente a reunir a Faculdade de Medicina, a Escola Politécnica e a Faculdade de Direito, já existentes, no então Distrito Federal.

O quadro institucional brasileiro da Velha República conspirava contra iniciativas de fomento à constituição de universidades no sentido como as conhecemos hoje, comprometidas com a pesquisa articulada ao ensino na graduação e com atividades de extensão. A Constituição brasileira de 1891 era extremamente liberal e criava um vácuo no que se refere à ação do Estado no fomento da educação superior, incumbindo o Congresso Nacional, de modo não

privativo, à iniciativa de criar instituições de ensino superior e "animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes, e ciências" (CURY, 2001, p.85).

Tal designação, bastante frouxa, combinada com uma forte autonomia dos Estados, praticamente imobilizava a União de empreender medidas concretas nesta direção, ficando os Estados de igual modo pouco comprometidos com o assunto, devido à prioridade estabelecida aos demais níveis de educação. A iniciativa privada, que poderia livremente pleitear sua entrada neste setor, mantinha-se dele afastada por ausência de mercado.

Ainda assim, a pequena massa crítica de profissionais graduados com iniciativas acadêmicas pressionava na direção de constituir universidades que efetivamente estimulassem a ciência e a investigação científica no País. No século seguinte, a década de 1920 é particularmente interessante, pois, ao combinar diversos fatores que convulsionavam a sociedade brasileira, logrou constituir inúmeras entidades de fomento à ciência. A Academia Brasileira de Ciências (1922) e a Associação Brasileira de Educação (1924), dentre outras, foram algumas dessas importantes instituições.

Com o final da Velha República, em 1930, em pleno estado de exceção, começam a frutificar as sementes do movimento de renovação plantadas na década anterior. A criação da Universidade de São Paulo, em 1934, sob a égide de uma nova visão da universidade[38], e a posterior reorganização da Universidade do Rio de Janeiro, em 1937, representam uma inflexão no modelo da educação superior do País, introduzindo a questão da pesquisa e, por conseguinte, da pós-graduação neste cenário.

Ao tratar especificamente da Universidade e do problema universitário no Brasil, o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", em 1932, assim se pronunciou:

> (...) com ser a pesquisa, na expressão de Coulter, o "sistema nervoso da Universidade", que estimula e domina qualquer outra função; com ser esse espírito de profundidade e universalidade, que imprime à educação superior um caráter universitário, pondo-a em condições de contribuir para o aperfeiçoamento constante do saber humano[39].

[38] Decorrente do Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotou o regime universitário, e do **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**, assinado por 26 expoentes da educação, dentre eles Anísio Teixeira.
[39] Extraído do documento **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova** em: http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm, consultado em 05-02-2008, às 18h.

Fica explícita uma visão articulada entre o ensino e a pesquisa e a urgente missão de estabelecer a pós-graduação para que as universidades deixassem de ser um amontoado de faculdades profissionalizantes e passassem a constituir-se também em centros de pesquisas.

A estruturação efetiva da pós-graduação é um processo lento, que decorre do aumento da atividade científica do País, desenvolvido de maneira desarticulada pelas universidades então constituídas. A criação da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em 1948, passa a articular em nível nacional o discurso e a ação da comunidade científica no sentido de pressionar por políticas de incentivo à pós-graduação no País (MARTINS, 2003).

É, portanto, na vigência da Constituição de 1946, na alvorada de um novo período democrático no País, que começam a atuar as entidades nacionais de fomento à pós-graduação. São determinantes nesse processo a criação, em 1951, do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e a Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), esta última entregue à direção de Anísio Teixeira.

O CNPq nasce com objetivos científicos e militares ligados ao desenvolvimento da energia nuclear, mas também com foco na capacitação científica e tecnológica nacional. A Capes, por sua vez, como o nome indica, era uma campanha visando à qualificação de pessoal de nível superior. Ambos foram responsáveis por inúmeras atividades de fomento que fizeram progredir uma pós-graduação até então embrionária.

> Um conjunto de iniciativas conduzidas pela Capes, CNPq e outras agências internacionais de fomento, realizadas durante a década de 1950 e início dos anos 60, possibilitou o envio de um fluxo considerável de estudantes brasileiros para o exterior para realizar uma formação pós-graduada. O retorno desses pesquisadores possibilitou a criação de uma massa crítica que viria posteriormente participar da implantação da pós-graduação no País (MARTINS, 2003, p.179).

Os primeiros cursos de pós-graduação assemelhados ao *stricto sensu* começam a surgir justamente na década de 1960 (MARTINS, 2003). É do início da década a promulgação da Lei 4.024, fixando as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que, no seu capítulo sobre o ensino superior, integra aos estabelecimentos de ensino superior a possibilidade de ministrar os cursos de pós-graduação.

Durante o período da ditadura militar, a partir de 1964, passa a prevalecer a ótica da articulação entre educação e desenvolvimento, o que, para a pós-graduação, representou aumento na destinação de recursos, inclusive com a criação de fundos específicos para financiamento da pesquisa, agora vista como estratégica numa concepção nacionalista (FÁVERO, 2001).

Nessa conjuntura de forte intervenção estatal e centralismo burocrático, tem início a década de 1970, quando, segundo Morel (*apud* FÁVERO, 2001, p.253), "Ciência e recursos humanos são encarados como pontos de estrangulamento da expansão econômica no Brasil, instrumentos capazes de, caso adequadamente incentivados, fortalecer o sistema produtivo nacional".

É com os olhos voltados para o desenvolvimento que o Estado brasileiro promove a elaboração do I Plano Nacional de Pós-Graduação (I PNPG), compreendendo o período de 1975 a 1979, integrado às diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do governo Geisel. É sob a vigência deste plano e do que o segue (II PNPG) que se institui e consolida o Programa de Avaliação dos Cursos de Pós-graduação - iniciado em 1976 pela Capes - na perspectiva de assegurar a eficácia da pós-graduação.

> Ao contrário do ensino de graduação, que vinha passando por um acentuado processo de expansão desordenada, os Pnpg imprimiram uma direção macropolítica para a condução da pós-graduação, através da realização de diagnósticos e de estabelecimento de metas e ações (MARTINS, 2003, p.184).

Centra-se o modelo na busca de resultados, muito influenciado pelo pensamento dominante que dava ênfase ao planejamento estrito, com enfoque financeiro relacionando as ações com o seu custo e estabelecendo resultados mensuráveis.

O contexto econômico nacional e internacional do período ajuda a compreender as circunstâncias nas quais se estrutura o I PNPG. Enquanto o País vivia um dos seus períodos políticos mais tenebrosos, o governo alcançava êxitos na área econômica. O período de 1968-1973 caracterizou-se pelas maiores taxas de crescimento do produto brasileiro na história recente, com relativa estabilidade de preços. A taxa média de crescimento do produto situou-se acima dos 10% ao ano.

Tamanho desempenho decorreu das reformas institucionais e da recessão econômica do período anterior, que deixaram como subproduto uma capacidade ociosa no setor industrial e as condições necessárias para retomar a demanda. Além disso, o acelerado crescimento da economia mundial também permitiu a superação das taxas históricas de crescimento.

A maior parte da população dessa época vivia uma expectativa de melhores condições de vida motivada pela prosperidade econômica que as elevadas taxas de crescimento proporcionavam, fator importante para o governo autoritário, que se utilizava fortemente da propaganda para legitimar o regime que reprimia a sociedade, mantendo um verniz de normalidade democrática.

Para engendrar essa propaganda oficial, o governo promoveu um grande avanço nacional das telecomunicações no período da ditadura pós-1964, o que, combinado com as facilidades de crédito pessoal, permitiu a expansão do número de residências com televisão (em 1960, apenas 9,5% das residências urbanas tinham TV; em 1970, esse número subia para 40%).

Garantida a entrada da televisão em boa parte dos lares brasileiros de classe alta e média, restava ao governo garantir uma programação que lhe fosse complacente. Foi quando, beneficiada pelo apoio do governo, de quem se transformou porta-voz, surgiu a TV Globo, que se expandiu até tornar-se rede nacional e alcançar praticamente o controle do setor. A propaganda governamental passou então a ter um canal de expressão como nunca existira no País. A promoção do *"Brasil grande potência"*, do *"Ninguém segura este país"* e da marchinha *"Pra frente, Brasil"* embalava os sonhos dos brasileiros.

A ocorrência do chamado *milagre econômico brasileiro*, consolidado na esteira de uma cultura de elaboração de Planos Desenvolvimentistas[40], contribuiu para a visão ufanista de um País cujo destino inexorável era transformar-se em superpotência. A Pós-graduação pega carona nesse movimento e cresce sob a batuta do planejamento oficial.

O rápido crescimento econômico ao longo do *"milagre"*, com a ocupação de toda a capacidade ociosa, provocou alguns desequilíbrios, que gerariam pressões inflacionárias e/ou

[40]Inspirado na tradição americana desde o Plano de Metas (1956-1960) de JK, passando pelo Plano de Ação Econômica de Governo - PAEG (1964) do Governo Castelo Branco e seguindo nos chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND(s) (anos 1970) da era Médici e Geisel.

problemas na balança comercial. A manutenção do ciclo expansionista, em fins de 1973, dependeria cada vez mais da situação externa favorável, situação que a crise internacional desencadeada pelo primeiro choque do petróleo viria romper nesse mesmo ano.

A crise afetou profundamente o Brasil, que importava 80% do total de seu consumo de petróleo. Em 1974, a inflação saltou do patamar de 15,5% de 1973 para 34,4%, do que adveio um déficit no saldo de transações correntes da ordem de 6,5 bilhões de dólares não cobertos pela entrada de capitais, levando à queima de reservas. Estava dado o alerta para um período de dificuldades que se avizinhava.

Em meio à crise internacional, o governo Geisel iniciou uma política econômica de ajustamento, buscando o controle da demanda através do controle da liquidez. Entretanto, forçado por questões econômicas e políticas, o governo voltou atrás e optou pelo crescimento, apresentando o II PND.

A meta do II PND era manter o crescimento econômico em torno de 10% ao ano, com o crescimento industrial em torno de 12% ao ano. Fortemente concentrado no setor produtor de meios de produção – bens de capital e insumos básicos -, tratou o governo de incentivar os investimentos da grande empresa privada na produção de bens de capital. Entretanto, a nova política colocava no centro do palco da industrialização brasileira a empresa estatal.

Foi para incentivar a realização desse plano que se concebeu e formulou o I PNPG e, posteriormente, o II PNPG, ambos articulados ao II PND. Amorim menciona ainda a propósito da educação superior que "o modelo socioeconômico precisava da universidade para crescer e funcionar integralmente" (1992, p.25), o que levou à elaboração de planos também voltados à graduação.

Toda essa estrutura consolida a cultura de avaliação da educação superior com ênfase nos aspectos de controle e foco em articular recursos para atingir metas de eficiência em moldes empresariais, o que orientou a organização do segmento e serviu de modelo para avaliar tanto a graduação como a pós-graduação.

A despeito do planejamento, entretanto, o final da década de 1970 não repetiu as auspiciosas condições econômicas de seu início. Em 1979, ocorreu o segundo choque do petróleo,

multiplicando os preços. A recessão mundial que se seguiu estendeu-se de 1979 a 1982, o que fez declinar o comércio mundial e prejudicar os termos de troca do nosso comércio exterior.

Com a rápida deterioração do quadro econômico brasileiro, o governo praticamente abandonou o II PND e passou a administrar a crise. Desfez-se o sonho de que o Brasil, naquelas circunstâncias, poderia manter um ritmo de crescimento acelerado com controle da inflação.

Em 1980, uma série de medidas para frear a economia é adotada: controle da expansão da moeda, corte nos investimentos das empresas estatais, elevação das taxas de juros internas e controle do crédito. Em consequência, queda também nos investimentos privados. Era a recessão, que abriu o período conhecido como *a década perdida.*

Ao declínio econômico acresceram-se as perdas sociais. Aumentou o desemprego e os salários sofreram perdas reais entre 20% e 30%, em 1983 e 1984, agravadas ainda mais pela corrosão inflacionária. O governo também reduziu sensivelmente as verbas públicas para as áreas sociais, como os setores de educação e saúde. De 1982 a 1984, por exemplo, as verbas reais para o sistema universitário federal sofreram redução de 30%. O País ficou mais pobre e a renda média *per capita* apresentou redução de 11% no triênio 1981-1983.

Toda essa crise econômica se deu em um contexto de abertura política com grandes questionamentos sobre a condução da política econômica pelo governo. Ganhavam curso ideias como a moratória da dívida externa, o ajustamento sem sacrificar o crescimento, a ruptura com o FMI, etc.

Nas universidades, a luta geral pela redemocratização era alimentada pelo debate por maior autonomia e por mais verbas. Importantes representações docentes como a ANDES[41] e mesmo de Reitores como CRUB[42] se mobilizavam para exigir maior espaço de participação nas discussões sobre a política de educação superior e para criticar o modelo de avaliação autoritário que se impunha (AMORIM, 1992).

[41] Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, fundado em 1981, com o propósito de se converter em polo de debates sobre o ensino superior no País.
[42] Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

Esses questionamentos ganhavam força e se somavam a toda uma conjuntura de reivindicações por mais liberdade em vários setores da sociedade, culminando, no contexto de mudança de governo, em 1984, com o movimento das *"Diretas já"*. Foi nesse clima que se encerrou o regime militar e se iniciou a chamada *Nova República*.

Ainda no final do governo militar, procurando responder a pressões da sociedade - particularmente da ANDES, que, em 1982, apresentou uma proposta de avaliação institucional para as universidades brasileiras (LIMA, 2002) -, o Conselho Federal de Educação propõe e leva a efeito um Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) cujo objetivo é levantar dados junto às instituições universitárias que pudessem aferir quanto haviam elas caminhado na direção indicada pela Lei nº. 5.540/68, que fixava normas de organização e funcionamento do ensino superior.

O PARU não teve grande alcance, sendo logo abandonado (LIMA, 2002; GOUVEIA et al., 2005), porém sinalizou um levantamento e análise dos dados coletados pelas próprias IES com vistas a organizar o sistema de educação superior, nessa época sob críticas principalmente por sua expansão desordenada e baixa qualidade.

No início de 1985, quando principia a chamada *Nova República*, a situação econômica era de temporário alívio e o Brasil voltara a crescer, mas o balanço do governo Figueiredo mostrava que a inflação havia pulado de 40,8% para 223,8% ao ano e a dívida externa saltara de US$ 43,5 bilhões para US$ 91 bilhões.

Entre a eleição e a posse do novo Presidente, marcada para 15 de março de 1985, Tancredo Neves adoeceu, e veio a falecer em 21 de abril de 1985. José Sarney tomou posse na data marcada, com Tancredo no hospital, acreditando tratar-se de situação provisória. Com a morte de Tancredo, restou ao País um vice-presidente como titular para todo um mandato.

A mudança de um governo militar para uma presidência civil foi determinada por uma aliança que comprometeu os que compunham a oposição ao regime militar (PMDB) e os conservadores dissidentes de última hora (PFL). Tratou-se, assim, mais de uma negociação que de uma ruptura; uma solução que acomodava uma parcela do *velho regime* em processo de deterioração com o pretensamente novo. O novo sistema de poder incorporou o antigo no momento mesmo em que se propunha a negá-lo.

Do ponto de vista político, havia restrições ao novo presidente, despreparado para o exercício do cargo, especialmente em uma circunstância em que era a parte velha de uma estrutura que pretendia apresentar-se como nova. Tendo sido admitido como companheiro de chapa de Tancredo Neves, para obter os votos necessários à vitória na eleição indireta via Colégio Eleitoral, José Sarney não dispunha da autoridade política que o momento exigia.

Nesse mesmo ano, o governo cria a Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior, que, em suas conclusões ao fim de um ano, anuncia que é preciso estabelecer mecanismos de avaliação permanente do ensino superior (GOUVEIA et al., 2005).

> Nota-se que no relatório a avaliação figurava como importante aspecto a ser considerado para o sucesso da reforma da educação superior a ser realizada, constituindo um mecanismo de controle institucional tanto interno quanto externo, com vistas à apreensão do mérito das IES por meio do desempenho de seus agentes (GOUVEIA et al., 2005, p.107).

Fica evidente o predomínio de um paradigma positivista que segue a linha de avaliação adotada na pós-graduação uma década antes. A crença em um sistema de avaliação que promova o estabelecimento de hierarquias e se volte a aferir indicadores prevalecia na sociedade em vários setores. Os resultados alcançados pela pós-graduação, tanto no que concerne à sua organização quanto ao seu crescimento, serviam de exemplo para orientar as práticas ordenadoras na graduação.

> Quando se examina a construção inicial do sistema, percebe-se que os PNPGs exerceram um papel indutor nos rumos do seu crescimento, que permitiu sua demarcação do ensino de graduação que expandiu sem um adequado planejamento (MARTINS, 2003, p.187).

No Brasil, a emergência de uma experiência democrática com o início da Nova República frustara-se em certa medida, pela circunstância de uma transição que se operou muito mais no acordo de conveniências do que propriamente na ruptura renovadora, como já comentado alhures. Ainda assim, a crítica a um modelo centrado no planejamento estatal predominava nos setores vanguardistas da sociedade.

Tal crítica reverberava, ainda precocemente, em solo pátrio um debate já iniciado anos antes, principalmente na Inglaterra e EUA, países em que vigiam, desde 1979, políticas de cunho desestatizante que ganharam a alcunha de neoliberais. “A partir dos dois exemplos pioneiros

(Reino Unido e EUA), a revitalização do ideário e das práticas liberais espalhou-se pelo mundo, na década de 1980, e continua na de 1990" (BRUM, 2000, p.98).

Sarney, ao tomar posse no lugar de Tancredo, detinha baixa representatividade e era alvo de desconfianças que solapavam a sua legitimidade. Ainda assim, tinha condição de fazer um bom governo, principalmente na condução da política econômica, uma vez que a crise mundial do início dos anos 1980 já se dissipava. O fracasso do seu governo, porém, acabou por comprometê-lo politicamente. O desgaste político apresentou tais dimensões que nenhum dos 22 candidatos às eleições presidenciais de 1989 aceitou o seu apoio, chegando mesmo ao ponto de abalar as suas bases eleitorais no Maranhão.

Com o fim melancólico do governo de José Sarney, encerrou-se também a alvissareira ideia de uma *Nova República*. Ainda que se registrem avanços políticos obtidos a partir da construção de instituições democráticas, eles não foram suficientes para se sobrepor ao fracasso no plano econômico e social. A falta de controle da inflação, o baixíssimo crescimento econômico, o aumento exorbitante das dívidas externa e interna, a elevadíssima concentração de renda, dentre outros, tornaram o enfrentamento de certos problemas - como os da educação superior - não só impossível, mas totalmente desfocado num quadro de desordem econômica e social. A crise brasileira era mais profunda do que se pensava.

No Brasil, o agravamento da crise econômica no longo governo de José Sarney generalizou a convicção num modelo de sociedade em que o Estado tivesse pouco papel e o mercado fosse o protagonista. A crise, no entanto, atingiu quase todos os países latino-americanos ao longo da década de 1980, o que transformou o receituário neoliberal numa espécie de pregação salvadora de todo um continente.

Ao final da década de 1980, como que para consolidar e sacramentar o receituário neoliberal, vários organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, BID) e representantes do governo americano reúnem-se em Washington para avaliar as experiências de recuperação econômica e seus pressupostos nos EUA e no Chile[43], as reformas em curso em alguns países e os problemas da América Latina.

[43] O Chile abriu sua economia em 1982 e desde então vem adotando os pressupostos do neoliberalismo.

A reunião ficou conhecida como *Consenso de Washington* e serviu para unificar o discurso e a ação dos organismos multilaterais na sua relação com todos os países, conduzindo as políticas governamentais em várias áreas no sentido de um pensamento único e hegemônico.

Essa nova perspectiva, que se desejava hegemônica, não se ocupava apenas de apresentar receitas macroeconômicas, mas também de afirmar a tese da necessária revisão da amplitude dos direitos sociais conquistados como decorrência do exercício democrático que consolidou um Estado de bem-estar social. O desafio conceitual era justamente fazer caber em um ideário liberal, que maximiza a liberdade individual e, portanto, submete o Estado ao interesse dos indivíduos, a necessidade de reduzir a oferta de benefícios a esses mesmos indivíduos pelo Estado.

A solução foi convencer a todos de que os benefícios individuais trazidos por um Estado provedor levavam a uma ineficiência generalizada na economia, que aumentava seus custos e reduzia a riqueza total. Introduzia-se assim a proposta de deixar que o mercado assumisse a tarefa de atender às expectativas dos indivíduos.

No Brasil, 1989 estava destinado a derrubar a última barreira do entulho autoritário com a realização de eleições diretas para Presidente. O que poderia ter sido uma apoteose cívica realizou-se, em verdade, num momento de profunda frustração da sociedade brasileira com o governo civil, que fracassara no cumprimento de promessas insistentemente reiteradas: controle da inflação, equacionamento do problema da dívida externa, retomada do crescimento econômico e distribuição de renda.

No plano da avaliação da educação superior, o relatório apresentado pela Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior leva à constituição do Grupo Executivo para a Reforma do Ensino Superior (GERES), em 1986, que passa a trabalhar, nas diretrizes para uma reforma universitária estabelecidas pelo relatório, em um modelo de avaliação que respondia ao pensamento dominante.

> O trabalho realizado pelo GERES consistiu em elaborar um programa de reformulação da educação superior envolvendo a incorporação de processos de avaliação como mecanismo estruturado para fins de controle e de hierarquização, capazes de viabilizar o 'ranqueamento' das instituições de educação, com a preocupação de classificá-las de acordo com as funções exercidas (LIMA, 2002, p.190).

O GERES apresenta, no final de 1986, o seu trabalho ao Congresso Nacional, mas o clima é de suspeição por parte de entidades representativas da sociedade civil, que denunciavam a ausência de debates sobre a proposta (RIBEIRO, 2000).

Na esteira da divulgação dos primeiros resultados do trabalho desenvolvido pelo GERES, instituições como a ANDES e o CRUB se mobilizaram em eventos específicos para tratar da avaliação e opor-se desse modo a uma proposta que lhes parecia extremamente interventora e diretiva.

Referindo-se ao trabalho do GERES, Lima afirma que "(...) o conteúdo de tal programa suscitou fortes reações no meio acadêmico e inspirou propostas alternativas tanto por parte da ANDES quanto por parte do Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)" (2002, p.190).

A iminência da instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte[44] contribuía para a intensa mobilização de grupos de interesse em defesa de suas posições visando consolidar apoios para fazer prevalecer seus pontos de vista sobre a educação superior em um cenário de mudança institucional.

"Com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), os debates em torno da educação se transferiram para o Congresso Nacional" (RIBEIRO, 2000, p.09).

O grande debate na área educacional - que polarizava opiniões e emergiu com muita força no período pré-constituinte e, posteriormente, nos trabalhos da ANC - era o conflito público privado na área educacional (FÁVERO, 2001).

Do ponto de vista da educação superior, esse debate vinha sendo alimentado pelas diferentes concepções de reforma universitária apresentadas por setores da sociedade civil interessados no temas e agências governamentais.

Já foi dito que o final do período militar ocorre em meio a uma crise econômica em que o Governo se volta a cortar gastos nas áreas sociais e reduzir significativamente as destinações

[44] Instalada em fevereiro de 1987, conclui seus trabalhos com a promulgação da Constituição Brasileira, em outubro de 1988.

orçamentárias para as Universidades Federais. Essa situação de crise econômica, combinada com o esgarçamento político e social de um regime que já não encontrava sustentação em nenhum segmento da sociedade, anima a mobilização social e o aparecimento de movimentos organizados na sociedade.

Tais entidades, focadas em temas específicos, passaram a defender seus pontos de interesse objetivos atrelando-os a uma luta maior pela normalidade democrática transmitindo, direta ou indiretamente, a mensagem de que os problemas econômicos e sociais que afligiam a nação eram consequência do período de ditadura e supressão de direitos políticos.

A ideia de que a democracia resolveria todos os problemas foi ganhando corpo e pouco a pouco incorporou-se ao imaginário coletivo. A transição para a Nova República, em 1985, não satisfaz os anseios democráticos, uma vez que, mesmo garantido ao País um governo civil, afirma-o pela via indireta, como subterfúgio à democracia direta que havia sido negada com a derrota da emenda das diretas em 1984.

Dessa forma, com o recrudescimento da crise econômica e os desacertos do Governo da Nova República, restou aos movimentos e entidades sociais aguardar a promulgação da nova Constituição e o novo governo eleito direta e democraticamente para ver seus sonhos concretizar-se.

Não causou surpresa, por isso, ter despontado no debate constitucional a afirmação de tantos direitos e garantias do indivíduo e da sociedade, que serviram para dar à Constituição promulgada em 1988 o codinome de *Constituição Cidadã*.

Em termos de IES universitárias, em 1985, das 68 universidades existentes no País, 35 eram Federais e apenas 20 particulares (as demais eram públicas estaduais e municipais). Em termos de matrículas, das 671.977 matrículas em universidades, 314.102 (46,74%) eram em universidades federais, ao passo que apenas 238.020 (35,42%) eram em universidades particulares. Esses números[45] mostram o peso equivalente das universidades federais sobre o conjunto geral das universidades, o que explica a polarização do debate em torno dos temas que maior interesse produziam nessas IES. As principais entidades da sociedade civil que

[45] IBGE: *Estatísticas do Século XX*.

militavam na educação superior (ANDES e CRUB) eram fortemente dominadas pelos interesses das universidades públicas (federais, estaduais e municipais) e das comunitárias que não visavam aferir lucros.

As questões já postas desde o PARU, em 1983, até o GERES, em 1986, indicavam uma linha de debate para a reforma do ensino superior que não era aceita por entidades como a ANDES e o CRUB. Essas propostas enfatizavam a necessidade de instituir mecanismos de avaliação das IES voltados ao controle que funcionassem como meios de orientação na destinação de recursos públicos para as universidades, prestando-se ainda a levantar dados e informações confiáveis postos à inteira disposição da sociedade.

Todas essas premissas eram interpretadas como tentativa do governo de impor um modelo de educação superior privado ao País, o que levou as entidades como a ANDES e o CRUB a cerrar fileiras na luta pelo caráter público da educação em geral e da universidade pública em particular. É significativo que assim tenha se pronunciado a ANDES em uma manifestação desse período:

> Sabemos que a proposta de avaliação do MEC é autoritária inicialmente porque seu objetivo é a manutenção das relações sociais de dominação. Esta prática autoritária se concretiza pela coação explícita no condicionamento de verbas, decorrente desta avaliação, e pelo discurso de competência limitado a padrões estereotipados de trabalho docente (ANDES, *apud* AMORIM, 1992, p.28).

O centro do debate sobre o caráter público da educação superior fixava-se na democratização do acesso, na garantia de gratuidade, na autonomia da universidade, na vinculação de dotações orçamentárias específicas para a educação, na regulação pública sobre o ensino privado, no veto à destinação de recursos públicos para IES privadas a qualquer pretexto.

Já os interesses privados passavam pela redução do controle do Estado sobre a livre iniciativa na educação, possibilidade de angariar recursos públicos para subvencionar projetos e/ou bolsas nas IES privadas, na limitação da gratuidade apenas àqueles que comprovassem insuficiência de recursos para custear os estudos e na imunidade tributária de IES privadas.

A pós-graduação, por sua vez, que vinha com sucesso implementando seus planos (I e II PNPG), entra no período elaborando um III PNPG com ênfase em desenvolver pesquisas

atreladas aos programas de pós-graduação dentro da universidade e com foco nos problemas efetivos da sociedade.

"(...) o plano reforça a necessidade de institucionalização e ampliação das atividades de pesquisa como elemento indissociável da pós-graduação e estabelece a Universidade como ambiente privilegiado para a produção de conhecimento" (BARRETO, 2006, p.160).

Concluído o processo constituinte, a Carta Magna assegurou à universidade a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, além da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Para o ensino em geral, incluindo o superior, ficou afirmado o princípio de garantia de padrão de qualidade que ensejará todo o debate posterior de fundamentação da avaliação.

Quanto ao debate acerca da destinação de recursos públicos, a Constituição, como regra, destinou-os às escolas públicas, mas com possibilidade de subvencionar escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que cumpram certas regras, assim como concedeu às universidades privadas a possibilidade de subvencionar suas atividades de pesquisa e extensão.

Dessa maneira, 1989 inicia-se sob os auspícios de uma nova Constituição e na expectativa de consagrar o processo democrático com o fim prematuro da Nova República (que apodrecia no prolongado mandato de José Sarney). Eleger diretamente o Presidente transmitia aos brasileiros a sensação de poder resolver com a democracia todo o conjunto complexo de problemas que afligia a nossa sociedade.

As eleições de 1989 realizaram-se sob o domínio de uma agenda fortemente polarizada pela questão econômica e pela radicalização de duas candidaturas tão antagônicas quanto desprovidas de base e apoio efetivo nos setores médios da sociedade. A opção acabou recaindo pela eleição de um candidato *outsider*[46]: Fernando Collor de Mello.

[46] Termo usado para designar um político não vinculado a grupos e/ou interesses políticos tradicionais. Literalmente, o termo em inglês refere-se a pessoas que não pensam como membros de um grupo.

A grande guinada econômica estava embasada no pensamento neoliberal e consistia na reorientação do desenvolvimento brasileiro e na redefinição do papel do Estado. Tratava-se de tirar do Estado a função de motor central do desenvolvimento econômico e passá-la para o setor privado nacional e multinacional.

O governo Collor também tinha a preocupação básica de combater a inflação, com um diagnóstico que acrescentava ao tradicional descontrole monetário e fiscal a elevada e crescente liquidez dos haveres financeiros não monetários como causa da inflação. O Plano Collor, implantado logo no início do governo (março de 1990), visava romper com a indexação da economia, promovendo uma brutal redução da liquidez (sequestro de poupança) e congelamento de preços, além de implementar um pesado corte de gastos públicos, seguido de drástica liberalização da economia.

O resultado da aplicação de medidas econômicas fortemente interventoras no mercado interno, combinadas com uma desregulamentação indiscriminada voltada ao mercado externo, desestruturou a economia, gerando forte recessão.

Com a aceleração inflacionária, Collor retoma a rotina de José Sarney e derruba o gabinete econômico do governo. Cai a então ministra Zélia Cardoso de Mello e assume Marcílio Marques Moreira com um novo plano, chamado Collor II. Tratava-se de um retorno à ortodoxia e uma tentativa de combate gradual à inflação, com certo alívio do ponto de vista externo, mas que se mostrou totalmente ineficiente para fazer o País crescer. Com o fracasso dos planos econômicos, o Brasil acumulava taxas de crescimento negativo do PIB como nunca vistas, o que arrastava o governo para uma crise sem fim.

Desacreditado, sem apoio na sociedade, sem base política consistente, Collor perdeu a capacidade de governar, tendo seu cadafalso sido armado no segundo semestre de 1992 pelo próprio irmão, que o denuncia em um esquema de corrupção. Dessa forma, o primeiro Presidente eleito diretamente pelo voto popular após uma longa ditadura é retirado do governo em dezembro de 1992 e transforma-se também no primeiro (e até agora único) caso de *impeachment* da história brasileira.

Embalada pela perspectiva de um Governo centrado no ideário neoliberal e sob uma ordem constitucional de garantias de direitos ao cidadão, a década de 1990 se inicia no campo da

educação superior com o MEC buscando meios de fundamentar maior controle sobre os gastos das universidades federais e de estabelecer uma relação direta entre financiamento e resultados.

> (...) em 1990, o MEC patrocina estudos cujo objetivo residiu em formular indicadores capazes de medir a qualidade da educação oferecida pelas universidades públicas do País de tal forma que os resultados orientassem a elaboração de políticas de financiamento do setor público (LIMA, 2002, p.193).

Medida coerente com o discurso e a ação do Governo em várias áreas, afinada com sua concepção assente em um paradigma positivista que fazia coro com o discurso hegemônico dos países centrais. Ao mesmo tempo, sem nenhum viés ideológico, a medida justificava a manutenção do arrocho orçamentário imposto pela crise econômica às universidades federais desde a década anterior.

"O ideário neoliberal parte do pressuposto de que o desenvolvimento, a democracia e a melhoria das condições sociais decorrem automaticamente da liberalização econômica" (BRUM, 1999, p.104).

Nesse sentido, a aplicação de práticas vigentes no mercado na gestão dos negócios públicos é o corolário imediato de governos comprometidos com o neoliberalismo e a pregação ideológica do modelo que parte dos países-centro, aí incluída a necessária atividade de avaliação para o Estado.

Afonso (2000) aponta para a construção do termo *"Estado avaliador",* adotado por vários autores para designar esse movimento do Estado que deixa o seu papel de indutor e até mesmo de operador na educação superior e passa a avaliar e a atuar por um modelo de gestão que não comprometa recursos públicos como, por exemplo, oferecendo subsídios (listas classificatórias) para que a sociedade cobre e impulsione os processos de mudança.

> (...) esta ideologia da privatização, ao enaltecer o capitalismo de livre-mercado, conduziu a alterações e mudanças fundamentais no papel do Estado, tanto ao nível local, como ao nível nacional. Neste sentido, por exemplo, diminuir as despesas públicas exigiu não só a adoção de uma cultura gestionária (ou gerencialista) no setor público, como induziu a criação de mecanismos de controle e responsabilização mais sofisticados (AFONSO, 2000, p.49).

No Brasil, mergulhado na crise sem fim da década de 1980, que invade o início dos anos de 1990 sem perspectiva de solução, essa opção representa uma política quase obrigatória na medida em que ao Estado não restava capacidade mínima de investimento que possibilitasse outro padrão de relação senão aquele de crise, ou seja, de gerenciar a escassez.

O Estado, ao assumir o papel de avaliador, afasta-se na mesma medida do seu papel de provedor, com o que transfere para a sociedade a responsabilidade pela gestão da qualidade do serviço educacional. Quando produz avaliações, cria listas hierarquizadas de desempenho e informa a sociedade, procurando estimular, pela competição, a melhora da qualidade. O pressuposto está na transformação do cidadão em um consumidor racional que, de posse da informação, ordenará suas preferências tal qual no âmbito de uma economia de mercado livre.

A crise na educação que fundamenta essa nova perspectiva de atuação estatal decorre, de fato, de uma crise na economia (ou por ela é potencializada) de tal maneira imbricada que não é possível isolar uma de outra.

Afonso (2000) chama a atenção para o discurso de reforma que decorre da crise e que se fundamenta na necessidade de eficácia e eficiência dos resultados educacionais, apelando à sua excelência e advogando pela competitividade e produtividade das instituições educacionais, tudo conduzido à luz do aparecimento de indicadores da crise educacional pautados pelo baixo rendimento escolar dos educandos medidos em exames nacionais e internacionais.

Esses elementos são de tal forma apresentados que, muitas vezes, passam a justificar o próprio fracasso econômico da sociedade, como se dela fossem a causa e não o efeito.

> (...) o aparecimento de relatórios propondo reformas na educação justificadas pelas necessidades da economia tem levado a opinião pública a aceitar que a causa principal da deterioração das condições econômicas e sociais é consequência da crise na educação, passando a imputar essa responsabilidade às instituições educativas (AFONSO, 2000, p.86).

A necessidade de reduzir investimentos por insuficiência de recursos orçamentários em um ambiente democrático exige do governo uma contorção retórica que se alivia no estruturado discurso neoliberal. Esse aspecto tem especial relevo no Brasil do início da década de 1990, quando assumiu o poder um Presidente cujo conjunto de ideias dificilmente poderia ser

agrupado de forma rigorosa em uma ideologia neoliberal, mas que estava fortemente comprometido com o ajuste fiscal e, portanto, com a redução do gasto público.

Palharini (2001) chama a atenção para o fato de que, em 1991, o Banco Mundial apresentou um relatório ao governo brasileiro recomendando criar uma agência (na verdade, propunha que o Conselho Federal de Educação se transformasse em uma agência) para o controle do crescimento do ensino superior e para determinar alocação de recursos para as universidades federais, estabelecendo normas que viessem a aumentar a sua efetividade.

Dessa maneira, o MEC seguiu tomando iniciativas que indicavam a formatação de um modelo de avaliação da educação superior pautado em indicadores mensuráveis de desempenho das IES a fim de orientar a aplicação dos escassos recursos públicos na subvenção das instituições federais de educação superior. Lima (2002) aponta em seu trabalho, ao historiar a avaliação da educação superior na década de 1990, um seminário de avaliação institucional promovido pelo MEC, em 1992, com representantes da British Council Mission que, na visão da autora, denuncia o interesse e a admiração do MEC pelo sistema de avaliação conduzido pelos ingleses.

A propósito da avaliação do sistema educacional inglês, que, segundo Afonso, foi o que mais se desenvolveu no conjunto das reformas educacionais promovidas pelos ingleses nesse período, "em parte, porque a avaliação a nível nacional e a divulgação dos respectivos resultados terão sido altamente congruentes com a existência de uma tendência, que se verificou nesse mesmo período, para alargar o 'ethos' da empresa privada ao sistema educativo" (2000, p.71), ressalta-se o importante papel que o discurso da gestão racional e eficiente ganhou no conjunto da reforma, muito impulsionada pela centralidade da avaliação.

No Brasil do início da década de 1990, esses exemplos encaixavam-se perfeitamente às necessidades pragmáticas de garantir o financiamento do Sistema Federal de Educação Superior em face das restrições orçamentárias impostas pela conjuntura macroeconômica, oferecendo um discurso ideológico que justificava as medidas de contingenciamento de verbas, mantendo represadas as demandas das instituições federais de educação superior.

Esse movimento governamental não passava despercebido pelas Universidades Federais, que sentiam na pele as consequências do contingenciamento orçamentário e pressionavam por

uma visão de avaliação que privilegiasse os aspectos pedagógicos. Lima (2002) aponta que, em 1991, a ANDES apresenta, em seu X Congresso, uma proposta de avaliação interna e externa para as instituições de educação superior do País. No ano seguinte, o CRUB realiza sua 54ª Reunião Plenária[47] e emite o documento *"O Papel do CRUB na Avaliação Institucional"*, em que tornava clara a intenção do órgão de promover a autoavaliação das universidades, complementada pela avaliação externa.

Todas essas iniciativas, articuladas por órgãos de representação no seio da sociedade, indicavam a resistência organizada das proposições em curso no Governo. A queda de Collor, no final de 1992, e a posse de seu vice, Itamar Franco, ensejaram a mudança na condução da política pública no MEC.

> (...) fica evidenciado o interesse da tecnoburocracia do MEC por programas de avaliação que pouco traduziam os valores presentes no teor das diferentes propostas construídas – coletivamente – e encaminhadas pelos representantes do meio acadêmico do País na medida em que as mesmas contrariavam função efetiva que o Governo buscava imprimir à avaliação: enquanto a academia imputava uma função político-pedagógica à avaliação, representantes do Governo insistiam em imprimir uma função burocrática de cunho gestionário-financeiro (LIMA, 2002, p.193).

O início do governo Itamar Franco foi um tanto tumultuado: a agenda econômica preponderava e a prioridade era estabilizar a economia. Não havia sustentação política nem tampouco conformação ideológica. Fracassou a tentativa de estruturar uma coalizão com os partidos que se opuseram a Collor, restando apenas aqueles que o haviam apoiado e que o foram abandonando ao longo de seu governo, desgastados, porém, pelo processo de *impeachment* e pelo escândalo que se seguiu à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional[48].

Com baixa credibilidade, inexperiência política e pouco apoio no Congresso, o Governo titubeava na economia. Passaram pelo comando da Fazenda: Gustavo Krause, Paulo Haddad, Eliseu Resende, que muito pouco fizeram.

---

[47] Segundo texto atribuído ao CRUB (sem indicação de autor), publicado na revista *Avaliação*, v.6, nº 1 (19), mar.2001.

[48] A partir de denúncias de corrupção na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional foi instaurada uma CPI que, impulsionada pela pressão da sociedade e da mídia contra a corrupção, levou diversos parlamentares e políticos a sofrerem processo político entre 1993 e 1994. Dezoito deputados e senadores foram investigados, seis parlamentares foram cassados e 04 renunciaram a seus mandatos. Ficou conhecida do público como a CPI dos anões do Orçamento.

Na condução do governo Itamar Franco, ressaltava a enorme heterogeneidade e, de certa forma, o provincianismo do seu primeiro escalão, o que dificultava (a bem da verdade, emperrava mesmo) qualquer tentativa de filiação ideológica.

Na educação, a saída do Ministro José Goldemberg foi comemorada por aqueles que se opunham a um modelo de avaliação voltado ao controle, de tal maneira que a posse de Murilio Hingel, no início do governo de Itamar Franco, ajudou a distender as relações, favorecendo o diálogo com as associações de representação de classe.

No plano econômico, o governo adquiriu solidez a partir de maio de 1993, com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao comando do Ministério da Fazenda, que, à frente da pasta mais importante do governo, fazia as vezes de primeiro-ministro, visando articular um projeto de sucessão.

O desafio crucial era derrubar a inflação e o seu enfrentamento definitivo se deu com a proposta do Plano Real, anunciado em dezembro de 1993, porém iniciado em julho de 1994, em pleno processo eleitoral.

O plano foi um sucesso do ponto de vista econômico e resultou em bônus político quase imediato ao garantir a eleição de seu formulador, FHC, com 54,3% dos votos válidos no primeiro turno das eleições para a presidência apenas alguns meses depois de implementado, derrotando um candidato que parecia imbatível até poucos meses antes do pleito.

É no curto governo de Itamar Franco que se estrutura uma proposta de avaliação institucional das universidades brasileiras de grande impacto. Palharini (2001) relata que parte da ANDIFES[49] a proposta que vem consolidar-se como projeto de referência para a avaliação institucional das universidades federais e que, encaminhada no final de 1993 ao MEC e a outros segmentos da educação superior do País, resulta, em dezembro de 1993, na proposta do PAIUB[50].

[49] Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, criada em maio de 1988, para representar as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na interlocução com o governo federal, associações de docentes, discentes e de pessoal técnico-administrativo e a sociedade em geral.
[50] Projeto de Avaliação Institucional para as Universidades Brasileiras.

O Projeto começou a desenvolver-se alguns meses antes, com a apresentação do Fórum de Pró-Reitores de Graduação, em fevereiro de 1993, de proposta de que todos os cursos de graduação passassem pela avaliação baseada no Programa de Apoio à Avaliação do Ensino de Graduação das Universidades (LIMA, 2002). Uma Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras é oficialmente criada pelo MEC em julho de 1993 e passa a integrar representantes do meio acadêmico e a desenhar a proposta do PAIUB.

Com a sua gênese nas entidades acadêmicas da sociedade civil, o programa rapidamente é difundido entre as universidades, contando com grande apoio. Nessa oportunidade, o MEC sinalizava uma postura de maior diálogo com a comunidade acadêmica e incorporava às comissões oficiais docentes, inclusive com militância nas entidades de classe, o que permitiu a rápida absorção oficial do PAIUB, sem desconfiança alguma da comunidade acadêmica.

O MEC passa, então, a articular, fomentar, viabilizar e financiar o programa, que ganha uma coordenação centralizada na Secretaria de Educação Superior (SESu). Imediatamente após a sua instituição oficial, é publicado edital convidando as universidades interessadas a integrar-se ao Projeto e apresentar propostas. O programa dispunha de dotação orçamentária específica e era de livre adesão das universidades, que se candidatavam aos recursos previstos na viabilização de seus projetos (PALHARINI, 2001).

O PAIUB propunha uma avaliação institucional entendida como capaz de abarcar o amplo conjunto de aspectos que se articulam na realização de suas atividades, ficando clara a atenção às várias dimensões da ação universitária – ensino, produção acadêmica, extensão e gestão. A autonomia das universidades era grande, pois não havia modelo a seguir, apenas princípios gerais. Desse modo, cada IES apresentava livremente o seu projeto, que era examinado por uma Comissão de pares nomeada pela SESu/MEC, e, uma vez aprovado, estava autorizada a receber recursos, cabendo à SESu acompanhar, por meio dos relatórios e da prestação de contas dos gastos, a evolução das etapas.

Ressalta-se que o foco estava na graduação - uma vez que a pós-graduação já vinha sendo avaliada pela Capes – e que se propunha, em cada curso, à avaliação qualitativa dos vários aspectos relacionados ao corpo docente, discente e técnico-administrativo, bem como àqueles inerentes ao currículo do curso e sua infraestrutura de apoio (laboratórios, bibliotecas, salas de aula, etc.).

Dos princípios básicos da proposta, resultaram, segundo Palharini, "as características principais do programa: o caráter institucional, a globalidade, participação dos diferentes segmentos que compõem a universidade, a avaliação interna, externa e reavaliação, a continuidade, a sistematização e a legitimidade política e técnica do processo" (2001, p.17).

Sob a coordenação e o estímulo financeiro do MEC, a adesão das universidades ao PAIUB foi crescente. Em 1997, das 156 universidades existentes, 138 haviam aderido ao PAIUB[51], sendo ainda mais relevante que esses resultados não se deveram a uma postura impositiva do MEC (LIMA, 2002).

Tamanha aceitação por parte da comunidade acadêmica poderia indicar que, finalmente, fora encontrado o ponto em que a avaliação voltava-se à efetiva melhoria da qualidade das IES universitárias, expectativa, ao menos, de muitos dos acadêmicos e estudiosos do tema.

Em 1997, em um texto a respeito do PAIUB, Dias Sobrinho assim se manifestava: "O PAIUB está aos poucos constituindo uma nova cultura de avaliação nas universidades brasileiras. Isto é altamente meritório, se se levar em conta que até bem pouco tempo havia na comunidade universitária um grande receio de que a avaliação institucional poderia virar-se contra a universidade" (2002, p.86-87).

Certamente, o autor fazia referência às iniciativas do início da década de 1990, quando o MEC conduzia um programa de avaliação mais voltado ao controle e ao estabelecimento de indicadores que pudessem mensurar o desempenho das IES e expô-las diante da sociedade. As observações de Dias Sobrinho revelam neste e em outros textos acerca do PAIUB sua convicção sobre o caráter da avaliação institucional e terão importância crucial em outro momento, quando foi incumbido da tarefa de presidir a uma Comissão Oficial do MEC destinada a rever o programa de avaliação que sucede o PAIUB - o "Provão".

Prosseguindo na argumentação da aceitação da comunidade acadêmica ao PAIUB, Dias Sobrinho assim se manifesta:

> Boa parte da comunidade acadêmica vai dizendo, assim, que é possível e desejável construir um modelo avaliativo adaptado à nossa cultura universitária e que evite a

[51] Eram 84 públicas (48 Federais, 28 estaduais e 08 municipais); 32 comunitárias e/ou confessionais e 22 privadas.

> ditadura de modelos importados de outros contextos históricos. (...) a comunidade acadêmica e científica brasileira está entendendo que a avaliação institucional não deve ser um instrumento para premiar e nem para punir as Universidades, nem para pregar-lhes um selo de qualidade como se faz com empresas comerciais, nem induzir, através de 'rankings', a sociedade a conceber falsas imagens hierarquizadas sobre as instituições (DIAS SOBRINHO, 2002, p.87).

Ainda que se ressaltem os aspectos democráticos do PAIUB, sua construção participativa e processual, seu caráter essencialmente formativo, sua globalidade, seus objetivos sociais e pedagógicos, sua vocação transformadora e geradora de uma consciência pedagógica e, finalmente, a sua disposição para a troca de experiência e produção de conhecimento (DIAS SOBRINHO, 2002), é forçoso registrar algumas dificuldades anotadas nas investigações de Palharini (2001).

O autor investigou, em 1998, com base nos dados disponíveis na SESu/MEC, o conjunto de Universidades Federais que, tendo aderido ao PAIUB, já tivessem avançado até a etapa de avaliação externa[52]. Das 17 identificadas nas condições previstas pela pesquisa, onze foram incluídas na amostra.

A primeira constatação do autor diz respeito à ausência de rigor no acompanhamento do PAIUB por parte da SESu/MEC, na medida em que não foi possível constatar um acompanhamento sistemático do programa e dados confiáveis. Se considerarmos que, em 1998, o MEC já estava bastante comprometido com outro modelo de avaliação – o festejado "Provão" –, ainda que não tivesse oficialmente sepultado o PAIUB, não é difícil compreender o desinteresse oficial em acompanhar e sistematizar dados do programa.

Ao atualizar, em 2001, um de seus textos sobre o PAIUB, Dias Sobrinho assim se manifestou:

> Num primeiro momento, até 1995, essa construção coletiva recebeu o apoio e o respaldo da SESu-MEC. O apoio oficial se enfraqueceu em 1995 e 1996 e praticamente deixou de existir a partir de 1997. Os ajustes propostos posteriormente pela SESu não respeitam os princípios e postulados do PAIUB tal como foi pensado neste texto. Portanto, o PAIUB que ainda consta como uma política oficial quase nada tem a ver com o PAIUB original, de que trato aqui. À medida que faltou o apoio oficial e outros procedimentos avaliativos se foram tornando obrigatórios e impondo padrões a serem cumpridos pelas instituições, o PAIUB foi se enfraquecendo na maioria das universidades (DIAS SOBRINHO, 2002, p.84).

[52] O PAIUB previa três fases distintas em sua estrutura: a avaliação interna ou autoavaliação, a avaliação externa por especialistas das áreas de conhecimento e/ou representantes da comunidade externa e uma reavaliação que reuniria os dados das etapas anteriores e apresentaria as sugestões para o incremento da qualidade dos cursos e dos processos institucionais (PALHARINI, 2001).

Palharini, que constatou que o PAIUB foi implementado na grande maioria das Universidades com ênfase na coleta e sistematização de dados quantitativos e padronizados, verificou igualmente a falta de diagnósticos qualitativos e a ausência de relação entre as várias dimensões avaliadas.

No que diz respeito à premissa de ampla participação da comunidade acadêmica presente no PAIUB, o que Palharini verificou é que, embora a maioria das Universidades pesquisadas tenha-se esmerado em envolver o conjunto da comunidade acadêmica com atividades de sensibilização, na prática, nem mesmo os docentes envolveram-se em peso efetivamente no processo avaliativo. Há, segundo o autor, desconfiança dos docentes quanto aos resultados da avaliação e descrença quanto ao seu potencial efetivo de proporcionar melhorias à Universidade. A falta de envolvimento da reitoria e dos Conselhos Superiores da Universidade com a avaliação contribuía para reiterar a convicção de descrédito dos docentes.

Esse ponto revela claramente a força que tem a cultura persecutória da avaliação sobre os avaliados, a despeito de o PAIUB gozar de ampla legitimidade - fato ressaltado por vários autores pesquisados - Dias Sobrinho (2002), Lima (2002), Palharini (2001), Cury (1997) –: em implantação os sujeitos do processo mantêm a desconfiança e não se comprometem diretamente com a avaliação. O que também corrobora essa atitude é constatar que falta relação causal entre os resultados da avaliação e os rumos da universidade. Palharini, em sua pesquisa, aponta: "As administrações universitárias não assumem compromissos explícitos de replanejar suas ações em função dos resultados verificados no processo de avaliação, além disso, poucos suportes efetivos deram às comissões para a realização do trabalho" (2001, p.24).

O autor não conseguiu estabelecer uma relação direta entre a avaliação que resultou do PAIUB e qualquer repercussão efetiva na Universidade. Embora constate que, na graduação, algumas revisões de currículo tenham sido encaminhadas, foram elas parcialmente motivadas pelas políticas emanadas pelo MEC nas ações encaminhadas por especialistas ou seguindo recomendações da LDB.

Outro dado importante que limita o alcance do PAIUB é, na visão de Palharini, "(...) a ausência de uma direção para o processo avaliativo, de uma metodologia mais explícita de análise, uma vez que o Programa foi formulado mais calcado em princípios" (2001, p.25).

Essa característica não permitiu verificar nas Universidades pesquisadas reflexos concretos na vida cotidiana das IES do processo de avaliação. Coletam-se dados, implementam-se extensos diagnósticos, mas não se encaminham transformações que orientem a Universidade em algum sentido.

Nas palavras do autor: "(...) se não sabem o que pretendem, então, também, não têm um padrão de referência para atribuir valor àquilo que realizam" (PALHARINI, 2001, p.25). Há depoimentos de Comissões que não sabiam que fazer com a quantidade de dados levantados, e o mais grave, boa parte delas gastaram longo tempo justamente coletando dados e juntando informações.

Refletindo sobre os dados levantados em sua investigação, Palharini conjectura que a coordenação do MEC/SESu se, por um lado, permitiu a rápida difusão do PAIUB nas Universidades (principalmente as públicas), por outro, acabou por dirigir a implementação do programa e, com isso, produzir certos vieses. Por exemplo, é convicção do autor que os editais de chamamento do MEC, ao exigir uma série de indicadores em várias dimensões no Projeto, acabavam por priorizar a etapa de levantamento de dados, exaurindo as Universidades nas atividades de busca de informações por diversos instrumentos, em detrimento da produção de informações qualitativas ou mesmo de busca de modelos de intervenção sobre a realidade.

Além disso, ao submeter-se à coordenação do MEC, o PAIUB torna-se refém da agenda de interesses governamentais que variam de acordo com o governante de plantão, conforme se verificou na mudança governamental operada em 1995.

> Apesar de sua aceitação pelo meio acadêmico, de 1996 em diante, a equipe do ministro Paulo Renato Souza concebeu e implantou outros programas de avaliação das instituições de educação superior, com o objetivo de: impor uma prática avaliativa sem ter que depender de decisões voluntárias por parte das universidades; transcender os limites internos até então prevalecentes na prática avaliativa; ultrapassar o caráter eminentemente acadêmico-pedagógico da avaliação para alcançar as esferas técnica, administrativo-burocrática e financeira, quantitativa, externa e pública; agilizar o processo avaliativo e torná-lo menos oneroso e mais ágil (LIMA, 2002, p.198).

Essas considerações de Lima expõem com clareza a nova diretriz de governo para a avaliação que passou a concorrer com o PAIUB. Em tese, o programa poderia ter tido continuidade (e, de fato, por algum tempo, algumas Universidades mantiveram o PAIUB em funcionamento)

até porque não chegou a ser oficialmente suspenso, porém, na prática, o impulso que o governo deu impondo um novo modelo de avaliação da educação superior, combinado com o desestímulo ao PAIUB, foi crucial para o seu ocaso.

O PAIUB não sobreviveu o tempo necessário para que dele se tirassem conclusões precisas sobre suas potencialidades e suas fragilidades; restou pairando como uma experiência que teve um início exuberante e um final agonizante, deixando em parte da comunidade de especialistas de avaliação a convicção de que o caminho para uma avaliação democrática e formativa passava por ele, o que repercutirá quando da concepção e formulação do SINAES. Mais uma vez, volto ao depoimento de Dias Sobrinho, já mencionado alhures, quando contextualiza um artigo que exalta o PAIUB anos depois.

> À medida que faltou o apoio oficial e outros procedimentos avaliativos se foram tornando obrigatórios e impondo padrões a serem cumpridos pelas instituições, o PAIUB foi se enfraquecendo na maioria das universidades. Persistem ainda algumas práticas em várias instituições. Entretanto, essas práticas não têm reconhecimento oficial e nem são dadas ao conhecimento público, embora sejam de grande valor para quem as promove. A reflexão teórica tem crescido com grande qualidade. Além disso, o PAIUB resta como saudade e como aspiração. É ainda citado por todos os que defendem uma avaliação democrática e educativa como um programa que, com os necessários ajustes e aperfeiçoamentos, deveria ser recuperado (DIAS SOBRINHO, 2002, p.84).

Outros especialistas que estiveram na gênese do SINAES também se manifestaram, na vigência do "Provão", saudosos em relação ao PAIUB. Algumas considerações de Ristoff merecem ser reproduzidas como reforço ao argumento. "Fica, pois, patente a distância que existe entre um modelo pseudoavaliativo como o provão e uma avaliação verdadeira que observe, por exemplo, como propunha o PAIUB, o princípio da globalidade" (2002, p.31). E, mais adiante, arremata:

> É preciso, antes de tudo, entender a Universidade pelo que ela de fato é (uma instituição acadêmica e um espaço social, político e cultural), respeitar esta identidade e desenvolver ações avaliativas e administrativas que levem ao seu aperfeiçoamento – algo que o provão é incapaz de propor. Para isso precisamos de um programa de avaliação institucional, repito, de natureza formativa e centrado em princípios muito próximos ao que estabeleceu o PAIUB (RISTOFF, 2002, p.35).

O contexto histórico relatado aqui precede o início efetivo da vigência de uma avaliação da educação superior estruturada fundamentalmente sobre o Exame Nacional de Cursos (ENC) – conhecido "Provão" - iniciado em 1996, e a menos importante Avaliação das Condições de

Oferta de Cursos de Graduação, implantada a partir de 1997. As implicações desse modelo para a concepção e formulação do SINAES já foram analisadas detidamente a montante.

Cabe reforçar a importância da curta experiência do PAIUB, tendo em vista todo o contexto em que foi concebido, implementado e abandonado para a formulação do SINAES, principalmente se considerarmos que a experiência do "Provão", em alguma medida, retoma a conjuntura vivida no início da década de 1990.

A leitura a respeito da concepção de avaliação, princípios e diretrizes para a implementação dos SINAES sinaliza a avaliação com função formativa com ênfase no processo de autoavaliação, cujos resultados serão submetidos ao olhar externo, por meio de avaliação externa, com vistas a promover a qualidade acadêmica das instituições, considerando as suas missões próprias. Há uma articulação entre as atribuições da avaliação promovida pelo SINAES e a regulação atribuída ao Poder Público. O processo de avaliação constitui-se em uma referência a ser observada nas etapas de autorização, credenciamento e recredenciamento das IES e dos cursos de graduação.

O SINAES anuncia um conjunto de intenções que se voltam a responder às críticas do modelo anterior e que, de várias formas, retomam pressupostos presentes no PAIUB. Já foi mencionado em outro lugar que a gênese do SINAES está justamente nos estudos elaborados pela CEA[53] e que esta, tendo sido presidida pelo Prof. José Dias Sobrinho, emérito pesquisador do tema da avaliação institucional, contou com a presença de inúmeros especialistas que já se vinham manifestando bastante criticamente acerca do "Provão".

No PAIUB, podemos encontrar a origem da proposta da CPA e mesmo da própria CONAES: esse programa previa o seu desenvolvimento na universidade a partir de uma Comissão Central interna à qual caberia coordenar o processo interno de autoavaliação. Conta Palharini (2001) que, a partir de 1996, por determinação da Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, ficou estabelecido que essas Comissões Internas das Universidades fossem independentes de sua estrutura burocrática.

[53] Presidida pelo Prof. José Dias Sobrinho e integrada pelos professores: Dilvo Ivo Ristoff, Edson Nunes, Hélgio Trindade, Isaac Roitman, Isaura Belloni, José Eraldo Queiroz Telles, José Geraldo de Sousa Júnior, José Marcelino de Rezende Pinto, Júlio César Godoy Bertolin, Maria Amélia Sabbag Zainko, Maria Beatriz Moreira Luce, Maria Isabel da Cunha, Maria José Jackson Costa, Mario Portugal Pederneiras, Nelson Cardoso Amaral, Raimundo Luiz Silva Araújo, Ricardo Martins, Silke Weber, Stela Maria Meneghel e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira.

Em sua pesquisa sobre o PAIUB, Palharini verificou que a grande maioria das Comissões Centrais nas universidades era constituída exclusivamente por docentes, sendo rara a participação discente e a dos técnico-administrativos com caráter de representação de segmento.

Não surpreende que o documento proposto pela CEA em agosto de 2003 refira-se à necessidade de cada IES constituir uma Comissão Central de Avaliação (CCA)[54] vinculando-a (e não subordinando-a) ao conselho ou órgão colegiado superior, deixando seu formato para livre deliberação da IES, desde que assegurada a representação docente, discente e técnico-administrativa.

Essa indicação foi alterada, entre tantas outras coisas, na MP 147, publicada em 15-12-2003, mantendo-se, entretanto, a necessidade de as IES constituírem Comissão Própria de Avaliação (CPA) com atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes nas IES, devendo incorporar a representação de todos os segmentos da comunidade universitária[55]e sociedade civil organizada, a saber: docentes, discentes, técnico-administrativos e membros da sociedade civil. Veda ainda a referida MP expressamente a constituição de CPA que entregue a um segmento apenas (seja qual for) a maioria da comissão.

Na lei 10.861, que instituiu o SINAES, a questão da CPA permaneceu exatamente como proposta na MP 147, porém, no que se refere a uma Comissão Nacional, o SINAES retoma parcialmente a proposta da CEA, criando a CONAES. A constituição da CONAES merece observação mais atenta, dado que as várias versões por que passou o texto do SINAES na fase de concepção terão implicações na sua efetiva implementação e ulterior funcionamento.

A proposta da CEA dá muita ênfase à CONAES, recomendando-a ao MEC como coordenadora e supervisora do SINAES, com caráter de órgão nacional colegiado, associado, porém autônomo em relação ao governo, para interpor-se entre o MEC e a sociedade.

[54] Repetindo inclusive a terminologia utilizada pelo PAIUB.
[55] Ato falho da MP 147, reproduzido na Lei 10.861, já que as CPA são obrigatórias a todas as IES e não apenas àquelas com *status* universitário.

Essa centralidade fica patente quando a CEA lista as competências da CONAES avançando em atribuições operacionais de implementação das políticas e não apenas de coordenação e supervisão. Por exemplo: ao propor como competência da CONAES a instituição das Comissões para realizar a avaliação institucional externa, bem como a de áreas e de curso, a CONAES invade atribuição executiva do INEP, que, desde o período anterior (Governo FHC), centralizava tais tarefas.

Na proposta, a constituição sugerida para a CONAES também traduzia essa ênfase na medida em que propunha uma comissão com maioria de representantes da sociedade civil (12 membros) e apenas quatro de órgãos do governo[56].

A MP 147 descaracteriza totalmente a proposta da CONAES, recomendando duas comissões com atribuições correlatas, moção de tal forma confusa que dispensa comentário, até pela falta de consequências em relação ao modelo que vingou no SINAES.

Na Lei 10.861, a CONAES vincula-se ao Gabinete do Ministro de Estado como órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, porém com um leque de atribuições bem mais modesto que o originalmente proposto pela CEA.

A rigor, a lei mantém afeitas à CONAES as competências de oferecimento de diretrizes, de formulação de propostas e de articulação com os sistemas estaduais, retirando-lhe, entretanto, qualquer competência que pudesse ser confundida com atribuição executiva.

Com relação à composição da CONAES, o texto da lei impõe mudanças ainda mais profundas quanto às sugestões da CEA. Firma-se a proposta de uma Comissão com 12 membros, porém o poder público passa a indicar diretamente cinco membros oriundos de seus quadros; três membros viriam como indicação de docentes, discentes e corpo técnico-administrativo das IES e outros cinco membros seriam escolhidos dentre especialistas no tema; "cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior"[57].

[56] O texto da CEA dá margem à dupla interpretação: tanto é possível entender que a CONAES tivesse sido concebida para 12 membros, quatro dos quais apontados pelo governo, quanto que haveria 12 membros indicados pela sociedade civil e outros quatro escolhidos pelo governo, numa comissão composta de 16 membros.

[57] Lei 10.861/2004, art. 7º, inciso VII.

Mesmo para a escolha dos especialistas, a proposta da lei era mais ampla que o texto do documento da CEA, que expressamente determinava:

> A Conaes será composta de 12 membros, entre nomes reconhecidos nacional e internacionalmente como especialistas na área de avaliação da Educação Superior e, também, gestores de IES, preferencialmente com experiência concreta de coordenação ou execução de processos avaliativos e técnicos (SINAES, 2003, p.99).

A CEA, em sua configuração, contou com o apoio de 15 especialistas oriundos de 12 instituições (a UnB, UFPR e UFRGS tinham dois representantes cada um) e mais a participação de cinco membros representando SESu, Capes e INEP. Não é fantasioso supor que a CEA tivesse em mente uma CONAES que a reproduzisse.

Após uma composição inicial, ao final de maio de 2004, e uma alteração ao final de dezembro do mesmo ano, a CONAES se consolida com metade de seus membros provindos da antiga CEA.

Apresenta a Lei do SINAES, em sua essência, um conjunto de pressupostos que afirmam uma visão da educação superior baseada nas ideias da solidariedade e da cooperação intra e interinstitucional, recusando assim a ideia de competição, concorrência ou primazia do indivíduo sobre o grupo social.

Dentre os objetivos do SINAES, destaca-se a melhoria da qualidade da educação superior, na perspectiva de discutir melhoria como um processo que não existe desvinculado de mudança e reformas educacionais.

A educação superior se afirma na proposta do SINAES com uma visão compromissada com a construção da cidadania, produção de conhecimento, socialização do saber e formação profissional.

> A universidade de hoje deve tematizar a sua função formativa. Na formação de pessoal de nível superior deve ser levada em conta a significação social dos conhecimentos e das habilidades como um dos importantes critérios da qualidade acadêmica. Trata-se de construir criticamente os conhecimentos, de buscar novas formas de responder a problemas específicos da realidade, entre as quais se coloca em evidência a problemática educacional. Trata-se, de modo significativamente agudo, de levantar novos problemas a respeito de novas e antigas realidades. Muitas das questões tradicionais que os currículos escolares ainda mantêm se tornaram obsoletas ou irrelevantes e não dão conta de suscitar reflexões significativas e

> respostas mais consistentes relativamente à nossa própria existência e a esse mundo que se transforma muito rapidamente (DIAS SOBRINHO, 2000, p.32).

Esse compromisso assumido na formulação da nova política pressupõe o entendimento de que a universidade brasileira não vinha sendo competente no desempenho desses papéis, que lhe devem caber por natureza. Fica, então, estabelecido o momento de repensar a educação superior brasileira, a partir da avaliação, buscando identificar méritos e dificuldades, a fim de superá-las.

> O conceito de avaliação que se constitui nos estudos e reflexões da Comissão Especial de Avaliação (CEA) tem como ideias centrais, entre outras, as de integração e de participação – conceitos fundamentais para a construção de um sistema de avaliação capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições, bem como promover os valores democráticos, o respeito à diversidade, a busca da autonomia e a afirmação da identidade (SINAES, 2003, p.81).

Suspeitava-se, portanto, de que a política de avaliação do "Provão" levava a relacionar conhecimento, poder e ideologia como uma tríade a serviço de interesses dominantes que se sobrepõem aos interesses da coletividade, opondo-se ao projeto de emancipação social, política e cultural.

Ao afirmar um modelo de avaliação que reforça as concepções de mercado – livre escolha, competição, privatização –, o "Provão" conduzia as Universidades, quase naturalmente, na direção do enrijecimento curricular, ou seja, na pregação por um currículo nacional único e oficial que, legitimado na sociedade sob a ideia de permitir o controle social sobre a qualidade do ensino, acabava por prestar-se exatamente ao inverso, funcionando como mecanismo de controle do Estado sobre a sociedade civil.

> Um currículo nacional é crucial aqui. Seu maior valor não repousa em seu suposto encorajamento de objetivos e conteúdos padronizados e de níveis de rendimento definidos para as disciplinas mais importantes, embora se trate de um objetivo que não deve ser completamente desconsiderado. Em vez disto, o papel maior de um currículo nacional é prover a infraestrutura na qual uma avaliação nacional possa funcionar. Ele permite o estabelecimento de um procedimento que supostamente pode fornecer aos consumidores 'rótulos de qualidade' sobre as escolas, de forma que 'as forças de livre mercado' possam operar na mais ampla extensão possível (APPLE, 2000, p.66).

A ideia de reforma e mudança, numa perspectiva emancipatória, buscava romper com a hegemonia das relações de dominação, para o que a autonomia e a diversidade na produção e difusão do conhecimento se mostravam fundamentais.

Ao tratar a questão das reformas educacionais, Popkewitz (1997) insere o contexto dos desenvolvimentos históricos e das relações sociais, relaciona a ecologia da reforma com os padrões de regulamento social e considera a mudança um problema de epistemologia social, na qual conceitos e práticas de escolarização são apontados como padrões sociais historicamente formados, implicando relações de poder.

Ao estudar os resultados decorrentes da implementação do SINAES, há que considerar se haverá mudança na qualidade da educação superior, se essa mudança é positiva ou negativa, em que grau se dará, que aspectos estarão incluídos e que fatores desencadearão as mudanças e, acima de tudo, como se expressarão tais mudanças no currículo, posto que "avaliação de impacto é a análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – na vida das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações" (ROCHE, 2002, p.37).

Conforme Dias Sobrinho (2003, p.93), "a avaliação produz efeitos". Ao estudar os resultados produzidos pelo SINAES, devemos levar em conta as mudanças que, esperadas ou não, se processarão no meio social, não necessariamente apenas nas IES ou nos cursos de graduação, mas em um contexto mais amplo, nas relações das IES com a comunidade, nas relações recíprocas entre as IES, entre outros.

Acompanhar a implantação do SINAES possibilitará a análise da dimensão estratégica de sua implementação, na medida em que se trata de um processo que se pauta em decisões. Importa observar os momentos temporais em que cada etapa deva ser encaminhada, a mobilização dos atores sociais relevantes para o sucesso do programa, a identificação de obstáculos e "grupos de resistência" potenciais, entre outros.

Não é demais apontar que a implementação de determinado programa é o que o concretiza. Ao conceber e formular um programa, os gestores envolvidos expressam suas preferências e tomam decisões que o particularizam, indicando-lhe uma dada direção e definindo uma estratégia específica dentre várias opções possíveis. Entretanto, é imprudência supor que o programa não se modifica no ato de sua implantação.

> A despeito dos esforços de regulamentação da atividade dos implementadores, estes têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. Nesse sentido, eles têm, com

> efeito, a prerrogativa de fazer a política. É esta autonomia que, por sua vez, lhes permite atuar segundo seus próprios referenciais (ARRETCHE, 2001, p.48).

A implementação de um programa de caráter nacional como o SINAES envolve um campo ainda maior de possibilidades de desvio, pois inclui inúmeros atores que, muito improvavelmente, farão coincidir seus interesses e compartilharão dos mesmos valores que presidiram à concepção e formulação do programa. Isso exigirá um estrito controle da extensa cadeia de relações estabelecidas entre os vários níveis de atores envolvidos na implementação.

Tais dificuldades, que se impõem como fato inexorável, devem condicionar o próprio desenho do programa, sendo absorvidas já em sua concepção. Nesse sentido, Arretche adverte:

> (...) os agentes formuladores e implementadores experientes e com poder decisório tendem a escolher estratégias de implementação pautadas muito mais por sua potencial aceitação do que por sua esperada eficiência ou efetividade. Portanto, a reação esperada dos agentes implementadores tende a ser um elemento decisivo na definição do conteúdo das políticas públicas (ARRETCHE, 2001, p.50).

Avaliação, segundo Dias Sobrinho (2003), é um questionamento radical que põe à prova os significados. Para o autor, avaliar é, sobretudo, pôr em questão, especular, produzir sentidos, o que torna a avaliação um instrumento de reflexão sobre o significado da formação oferecida e sobre o papel do currículo nesse processo.

Pensar a avaliação nessa perspectiva é percebê-la não só como instrumento de gestão acadêmica, mas fundamentalmente como instrumento de gestão social e de conhecimento, o que potencializa o desenvolvimento de uma cultura de avaliação que transcenda o âmbito acadêmico, estendendo-se para o âmbito social, confirmando o compromisso da educação superior com a sociedade. Evidencia-se assim a relação sinérgica entre avaliação e educação.

Com efeito, em função das dimensões técnica, ética, política, social e humana da avaliação, há que refletir sobre a construção de um modelo de avaliação que esteja a serviço da transformação, na tentativa de romper com as contradições entre o que se pensa e se discursa e o que se pratica e vivencia em termos de avaliação. Tal retórica teórica goza de respeitável consenso entre os especialistas que tratam do tema na atualidade.

Há uma articulação entre as atribuições da avaliação promovida por intermédio do SINAES e a regulação atribuída ao Poder Público. O processo de avaliação constitui-se em referência a

observar nas etapas de autorização, credenciamento e recredenciamento das IES e dos cursos de graduação.

O texto da Lei Federal 10861/2004 é bastante elucidativo quanto aos objetivos esperados da política de avaliação da educação superior.

> O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional[58].

Muitos dos princípios a que se subordinam as Universidades, naquilo que poderíamos denominar *compromisso com a sociedade*, estão aqui enunciados explicitamente enquanto finalidades a serem alcançadas pela política de avaliação proposta no SINAES.

Coerente com seus objetivos e ancorado em um conceito de avaliação que privilegia o caráter formativo, democrático e emancipatório, o SINAES articula os seguintes instrumentos de avaliação:

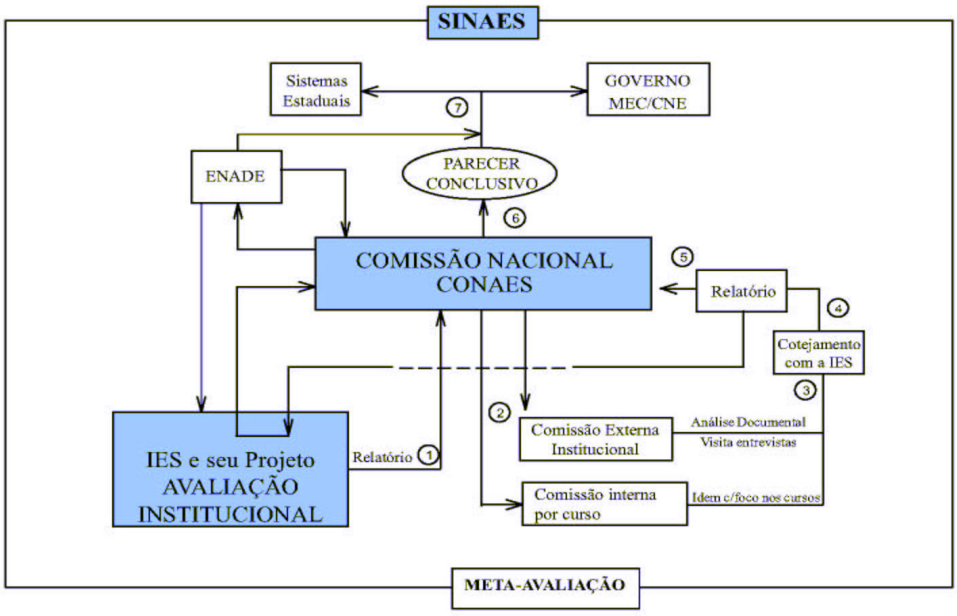
- Autoavaliação institucional, coordenada por uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), responsável por articular a relação da IES com o órgão de controle estatal da avaliação;
- Avaliação institucional externa, operacionalizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a partir de diretrizes de uma Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES);
- Avaliação dos cursos realizada pelos órgãos de regulação/avaliação (Secretaria de Educação Superior - SESu e INEP);
- Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE), aferido de forma amostral, com o propósito de demonstrar o ganho de aprendizagem, ou seja, o diferencial entre o que o educando sabia antes e o que sabe depois de passar pelo curso.

[58] Parágrafo 1º do art. 1º da Lei 10.861/04

Característica também importante do modelo é a articulação do processo de avaliação com a regulação e a supervisão exercida pela SESu, SEPTEC e SED no âmbito do Sistema Federal de Educação.

Ao propor efetivamente um modelo que leva em conta o resultado das avaliações previstas no SINAES em todos os procedimentos regulatórios (autorização de funcionamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, credenciamento e recredenciamento institucional), a política pública ganha nova estatura, visto que abandona o mero nível do controle para ascender ao patamar de instrumento efetivo de mudança das IES.

O modelo de avaliação proposto pelo SINAES[59] foi assim esquematizado na apresentação formal da proposta, em agosto de 2003, pela CEA:



Pensando a avaliação como instrumento de melhoria da qualidade da educação superior, que mudanças efetivas poderão decorrer da sua aplicação?

Uma avaliação a serviço da melhoria precisa ir além da etérea aplicação de exames, que forçosamente apresentam uma visão parcial, quando não distorcida da realidade. Cumpre, pelo contrário, avançar na transformação da própria educação, o que implica, no caso da Universidade, produzir consequências no currículo.

[59] Quadro 2: Esquema do modelo de avaliação proposto pelo SINAES (SINAES, 2003, p.93).

As reformas educacionais, sob o prisma da avaliação, podem ser operadas articulando um processo de autoavaliação com a avaliação externa das instituições, simultaneamente privilegiando as particularidades institucionais sem perder de vista o controle social, mantendo desse modo o compromisso de produzir conhecimento como um valor social que implique a formação de profissionais competentes e a construção da cidadania.

A orientação qualitativa e o sentido formativo da avaliação institucional convergem para que a avaliação ultrapasse os limites do controle e inscrevem os atores sociais no debate público e crítico a favor da construção social.

É com o poder transformador da avaliação que devemos ocupar-nos, particularmente com os seus resultados sobre o currículo da educação superior e com o seu potencial de conduzir a Universidade para o cumprimento de seu compromisso ético.

Ter clareza, portanto, a respeito do que se entende por currículo, situá-lo conceitualmente na contemporaneidade, tendo em conta os matizes com que operaremos as categorias de público e privado vistas anteriormente e, particularmente, situar a especificidade do currículo da educação superior no debate são os desafios para compreender o caráter público do SINAES em vista de sua efetiva capacidade de transformar o currículo das universidades.

CAPÍTULO IV
O SINAES e o currículo da universidade

O SINAES está voltado a produzir resultados – impactos e efeitos no sentido já explicitado alhures - sobre a educação superior, resultados que com muita certeza incidirão sobre o currículo das IES. Para precisar a extensão causal entre a política pública de avaliação e o currículo das universidades, mostrou-se fundamental traçar o quadro teórico em que se inscreve a política de avaliação expressa pelo SINAES, bem como as suas condicionantes históricas.

Importa agora insistir na profícua abordagem sobre as dicotomias que estruturam o paradigma da modernidade, desta feita para investigar como tais dicotomias conformam o currículo moderno e em que medida a crise desses paradigmas impõe novas referências ao currículo.

Longe de pretender produzir uma revisão teórica sobre o tema do currículo, tanto menos de desenvolver com rigor o histórico do conceito, a abordagem que se segue procurará apresentar uma tomada de posição sobre o tema que oriente a discussão proposta na pesquisa.

Mantendo distância segura dos acalorados debates acerca dos limites epistemológicos do campo do currículo e de suas fronteiras com a didática, a pedagogia ou a avaliação (PACHECO, 2005), importa na pesquisa determinar a visão de currículo que vou trabalhar e o recorte possível ao discutir a educação superior que acontece nas universidades.

A bibliografia sobre o tema está repleta de boas definições e precisões terminológicas que delimitam com rigor os conteúdos abarcados nos estudos curriculares, distinguindo as várias escolas de pensamento situadas historicamente. Nesta oportunidade, passarei ao largo dessa abordagem, referenciando nos autores citados as origens das ideias desenvolvidas sem a preocupação de buscar as raízes do pensamento teórico.

Quero estabelecer, entretanto, um conjunto de significados, não só acerca do currículo tratado de maneira geral, mas especificamente do currículo na educação superior. Nessa perspectiva, embora afirme uma posição que compreende o currículo de forma bastante abrangente, concentrarei o foco na dinâmica do currículo afeto à escola, no caso, às universidades.

A amplitude do conceito enseja tamanha diversidade de variáveis atuando simultaneamente a ponto de a abordagem formar uma rede tão complexa que se torna impossível delimitar hipóteses e constituir modelos teóricos. A essa dificuldade Pacheco denominou "castelos de areia curriculares, ou seja, na discussão de questões enredadas na complexidade da teoria e da abstração, que nada dizem aos docentes" (2005, p.09).

Embora reconhecendo a complexidade do tema e as incertezas em que o seu estudo se desenvolve, estarei interessado em apontar uma perspectiva geral que situe o debate no campo da forte influência da cultura geral na determinação do chamado *currículo acadêmico*.

Acredito que há um imbricamento entre o projeto de civilização hegemônico na sociedade contemporânea e o currículo das universidades, inclusive quanto às suas fragilidades no momento em que alguns paradigmas da sociedade passam por revisão.

Na medida em que a própria sociedade se impõe rever o seu projeto cultural quando certos paradigmas parecem ter deixado de funcionar com a desenvoltura de anos anteriores, falar em educação exige um olhar mais amplo para o conjunto da sociedade.

Da mesma maneira, o olhar sobre a educação também deverá particularizar a educação superior, objeto de nossa análise, e, no seu interior, especificamente aquela educação que se desenvolve nas chamadas instituições universitárias.

Como já enunciado anteriormente, trabalharei especificamente com as IES universitárias, uma vez que interessa considerar os aspectos mais amplos da educação superior, que necessariamente envolvem a extensão e a pesquisa como premissa. Além disso, a autonomia de que gozam as universidades possibilita que a análise das interferências do SINAES sobre o currículo não se contamine do dirigismo que naturalmente ocorre por imposição da política pública nas IES sem autonomia.

Tratarei, assim, do currículo de maneira geral em sua relação com a cultura e a sociedade e do currículo da educação superior a partir da maneira como este se expressa nos vários cursos organizados e desenvolvidos pelas universidades no exercício de sua autonomia e no conhecimento que é produzido e compartilhado com a sociedade.

Esse caminho se apresenta necessário para que se investiguem as reais condições de o SINAES cumprir os seus objetivos e finalidades, boa parte dos quais traçados sob o pressuposto de que um sistema de avaliação atuando sobre as IES, os cursos de graduação por elas conduzidos e o desempenho dos estudantes seria capaz de promover melhoria de qualidade na educação, aumentar a eficácia e a efetividade da educação superior na sociedade e ainda promover maior comprometimento ético das universidades, caracterizado como incremento da sua missão pública, dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade e da afirmação da autonomia e identidade institucional.

4.1 Currículo e sociedade

O currículo é um todo em movimento presente no processo de ensino/aprendizagem. Tudo o que está em curso no âmbito desse processo é currículo. O currículo tanto é aquilo que acontece no processo quanto o que acontece antes, depois ou mesmo fora do processo, mas que com ele estabelece alguma relação. De acordo com Casali, "o essencial da ação educativa transcorre numa zona fronteiriça nebulosa entre o visível e o invisível, o formal e o material, o real e o simbólico, o público e o privado. É nessa zona cinzenta e nebulosa que desenvolve-se o currículo" (CASALI, 2007, p.16-17).

O currículo está posto, portanto, fora da escola (enquanto espaço privilegiado em que se desenvolve o processo ensino-aprendizagem), mas está também, diria até principalmente, dentro do espaço da escola. Portanto, o currículo tem uma amplitude de significados muito grande e abarca uma experiência total no indivíduo, desde as suas primeiras percepções ainda no plano da intuição até a sua inserção no grupo família, escola, trabalho, etc.

No nível da educação superior, tamanha amplitude exigirá uma reflexão que extrapola em muito o que se passa dentro das Instituições de Educação Superior, demandando considerar os conflitos que vão explicitando a inadequação dos paradigmas de uma modernidade em transição. Interessa-me particularmente a hipótese de um currículo influenciado pelos paradigmas em transição de um tempo que podemos chamar de contemporaneidade e que alguns autores intitulam *"pós-modernidade"*.

Sacristán ressalta que "não podemos esquecer que o currículo supõe a concretização dos fins sociais e culturais, de socialização, que se atribui à educação escolarizada, ou de ajuda ao desenvolvimento, de estímulo e cenário do mesmo, o reflexo de um modelo educativo determinado" (2000, p.15). Afirma com isso que o currículo na escola está estreitamente relacionado a um dado projeto de civilização inserido num contexto cultural mais amplo e que envolve, para além da escola, o conjunto de crenças, dogmas e expectativas que os indivíduos preservam isoladamente ou de forma compartilhada na sociedade.

Adiante, no mesmo texto, o autor é ainda mais eloquente, conforme fica claro em sua argumentação sobre o currículo dentro da realidade escolar.

> O currículo, em seu conteúdo e nas formas através das quais se nos apresenta e se apresenta aos professores e aos alunos, é uma opção historicamente configurada, que se sedimentou dentro de uma determinada trama cultural, política, social e escolar; está carregado, portanto, de valores e pressupostos que é preciso decifrar (SACRISTÁN, 2000, p.17).

Quando os valores de que fala Sacristán entram em crise ou se transmutam num processo de transição cultural, deixa o currículo de estabelecer sintonia com os sujeitos no interior da escola.

As evidências dos paradigmas de ordem, disciplina, progresso e harmonia, estruturais nos tempos modernos, no currículo parecem opor-se a uma sociedade em transição, que já não responde, com a mesma fidelidade, a esses paradigmas nem tampouco consegue substituí-los por algo radicalmente novo.

> O termo currículo provém da palavra latina 'currere', que se refere à carreira, a um percurso que deve ser realizado e, por derivação, a sua representação ou apresentação. A escolaridade é um percurso para os alunos, e o currículo é seu recheio, seu conteúdo, o guia de seu progresso pela escolaridade (SACRISTÁN, 1998, p. 125).

A etimologia latina de *currículo* prende-se a "corrida" ou "pista de corrida". Entretanto, o seu emprego na educação remonta a 1633, como atestam os arquivos da Universidade de Glasgow (HAMILTON, 1992).

David Hamilton (1992), em excelente artigo traduzido e publicado entre nós em *Teoria & Educação*, discorre sobre as origens não apenas do termo currículo, mas de seu significado na

escola. Esclarece o referido texto que o emprego da palavra *currículo* na educação coincide com os paradigmas da modernidade que se afirmavam na transição do mundo feudal para um novo mundo. A convicção do autor é que o termo se introduz na educação quando a Universidade de Glasgow sofria forte influência das ideias do reformador religioso francês João Calvino, de onde a hipótese de que o termo tenha sido incorporado ao mundo da educação como consequência do atendimento de um conjunto de expectativas dessa nova filosofia de vida e visão de mundo "relacionando-se a difusão de novos pressupostos sobre a eficiência da escolarização em particular e a eficiência da sociedade em geral" (HAMILTON, 1992, p.42).

Os paradigmas de ordem, higiene e beleza ressaltados na obra de Freud (1997) como estruturais para o mundo moderno afirmam-se e redefinem-se na reforma religiosa de Lutero, Calvino[60] e outros protestantes.

A ascese determinava a ética protestante. O comportamento disciplinado, a vida sem luxo ou prazer e a devoção ao trabalho profissional representavam a possibilidade de confirmação do *estado de graça* que poderia, dentro do dogma da *predestinação*, afirmar contínua e sistematicamente a condição de eleito. "Nem pensar no vaivém católico e autenticamente humano entre pecado, arrependimento, penitência, alívio e, de novo, pecado, nem pensar naquela espécie de saldo da vida inteira a ser quitado seja por penas temporais seja por intermédio da graça eclesial" (WEBER, 2004, p.107).

Os protestantes em geral e os calvinistas, em particular, acreditavam numa existência metódica, ligada à ordem, dentro de um ideal de vida voltado ao trabalho, cuja beleza estava em um exercício profissional rigoroso e pautado na excelência. "Os puritanos estavam firmemente convencidos de que era o próprio Deus que abençoava os seus com o sucesso no trabalho" (WEBER, 2004, p.121).

Essa perspectiva moral traduzida em uma concepção religiosa que nasce no movimento de Reforma protestante e se consolida com o próprio movimento da Contrarreforma católica vem

[60] Martinho Lutero, monge agostiniano alemão e iniciador do movimento de revolução religiosa que se insurgiu contra a Igreja Católiga comandada por Roma, em 1517. João Calvino, francês que começa a pregar contra o Catolicismo, em 1530, em Genebra, na Suíça, propondo uma doutrina dissidente do catolicismo papal e também daquela pregada por Lutero. Ambos foram responsáveis pela divisão religiosa da Europa entre católicos e protestantes (palavra que surge a partir da assinatura de um "Protesto"contra o papado, em 1529).

afirmar o sentido dos paradigmas modernos e traz para o domínio da escola as exigências de uma formação que em tudo rompe com aquela que se havia consolidado na Idade Média.

> Qualquer curso digno do nome deveria corporificar tanto disciplina (um sentido de coerência estrutural) quanto *ordo* (um sentido de sequência interna). Assim, falar de um 'curriculum' pós-reforma é apontar para uma entidade educacional que exibe tanto globalidade estrutural quanto completude sequencial (HAMILTON, 1992, p.43).

A palavra *currículo* ganha, na modernidade, sentido relacionado fortemente ao controle e ligado ao conteúdo da educação formal. Sendo entendido como o acervo de conhecimentos oferecido em um determinado percurso educacional, o currículo ganha complexidade na medida em que se amplificam os objetivos e se diversificam as práticas educacionais.

Como já antecipado algures, não é fácil definir currículo: melhor pensar no seu significado como uma totalidade na escola, a própria escola em movimento com tudo aquilo que existe nela e fora dela, que com ela se relaciona. Schubert, citado por Sacristán (2000), aponta algumas "imagens" do que venha a ser o currículo, tais como: conjunto de matérias ou conhecimentos (conteúdos); programa de atividades planejadas; resultados pretendidos na aprendizagem; transmissão de valores e atitudes; tarefas e habilidades a serem transmitidas; experiências recriadas nos alunos para que se desenvolvam; programa de valores visando a uma sociedade melhor, etc.

Importa lembrar que, na modernidade, o currículo surge a partir de necessidades organizativas, de gestão e de controle do sistema educativo, estabelecendo assim uma ordem e uma sequência na escolarização.

O currículo concretiza os fins sociais e culturais de dada sociedade, em última análise, consolida, afirma e dissemina o projeto civilizatório, que, numa sociedade complexa como a nossa, com grande número de novos indivíduos introduzidos a cada dia, demanda uma dinâmica eficaz, que dê conta da escolarização em massa.

> Um sistema escolar complexo, frequentado por muitos alunos(as), deve organizar-se e, servindo a interesses sociais com consequências tão decisivas, tende a ser controlado impreterivelmente. Implica, pois, a ideia de regular e controlar a distribuição do conhecimento. Além de expressar os conteúdos do ensino – o que é e, por isso mesmo, o que não é objeto de ensino -, estabelece a ordem de sua distribuição (SACRISTÁN, 2000, p.125).

Na modernidade, está claro que o significado do currículo na educação relaciona-se à necessidade de impor ordem e disciplina à educação formal, relaciona-se à constatação moderna de selecionar e distribuir dentro de uma sequência os conhecimentos que devem ser transmitidos.

Dentro de um sistema de produção capitalista (moderno), o currículo assume o papel de formar para o mundo do trabalho dentro de princípios que são paradigmas neste modelo, como a ideia da concorrência, da livre iniciativa e da propriedade privada.

Da mesma maneira em um sistema político baseado no Estado nacional (moderno), legitimado por um sistema democrático, o currículo ganha o caráter de afirmação desses valores, ditos *cívicos* (o amor à pátria, o respeito à lei, a submissão à autoridade, etc.). Para viabilizar uma educação de massa cuja responsabilidade é assumida pelo Estado, o currículo torna-se disciplinar, estruturado, sequenciado e avaliado na perspectiva de selecionar os grupos que alcançarão a progressão para os vários outros níveis de educação.

Em um cenário de transição, cabe refletir sobre a validade de um currículo pautado nos paradigmas em superação, dado o crescente questionamento à ordem e à disciplina; a convicção do caráter excludente do sistema capitalista; a impossibilidade de garantir progresso contínuo e acessível a toda a humanidade; a crescente exacerbação da agressividade e da violência; o surgimento de grupos (étnicos, linguísticos, culturais) que se opõem organizadamente à hegemonia cultural; a fragilidade dos Estados Nacionais; etc.

Discutir se os tempos atuais superaram os paradigmas da modernidade a ponto de constituírem um novo tempo, dito pós-moderno, ou se vivemos dentro de uma transição em que os paradigmas modernos ainda vigem, mas sem o caráter absoluto de outrora, e novos paradigmas começam a formar-se a fim de superar o moderno ou – por fim - se vivemos a radicalização do moderno e de seus contrafortes não é matéria que caiba nos limites restritos deste trabalho.

Importa, sim, afirmar a convicção de que a cultura contemporânea já manifesta fortes evidências de não mais responder aos paradigmas fundamentais da modernidade e de que o currículo, com seu significado fundado nesses paradigmas, já não se ajusta às necessidades dessa cultura. A crise não está na educação nem, consequentemente, no currículo, mas no

projeto de civilização humana e, portanto, em sua cultura. "Incontestavelmente, existe, entre educação e cultura, uma relação íntima, orgânica" (FORQUIN, 1993, p.10), inerente ao propósito da própria educação dentro do projeto de civilização moderna, qual seja, recepcionar os novos indivíduos dentro de dada cultura que representava seu próprio projeto de vida e de felicidade.

"Só a sociedade moderna pensou em si mesma como uma atividade da 'cultura' ou da 'civilização'" (BAUMAN, 1998, p.07). Comentando o que afirma Freud em *O mal-estar na civilização*, Bauman pondera que a expressão *civilização moderna* é um pleonasmo por si mesma na medida em que a modernidade construiu-se como o clímax do desenvolvimento, ápice do projeto da humanidade, essência final, definitiva, da cultura humana.

Embora sem discordar de Forquin que "o que justifica fundamentalmente, e sempre, o empreendimento educativo é a responsabilidade de ter que transmitir e perpetuar a experiência humana considerada como cultura" (1993, p.13), importa relativizar o caráter a-histórico de suas palavras pela lembrança de que o empreendimento educativo massificou-se apenas na modernidade. Até então, a história da civilização humana mantinha a grande massa apartada da educação, legando como aprendizagem às novas gerações apenas parte ínfima do acervo cultural disponível em seu tempo.

Seria errôneo supor, no entanto, que o processo moderno de educação não promove uma seleção dos conhecimentos e dos saberes a ser transmitida às novas gerações. Essa seleção é própria do processo educativo, particularmente daquele que ocorre no âmbito da escola, seja porque o acervo de conhecimento humano é amplo demais para ser transmitido na sua integralidade, seja porque a própria cultura humana não existe de maneira uniforme, tendo matizes que variam histórica, geográfica e socialmente. A realidade histórica é determinante para que o currículo sofra alterações em relação aos conhecimentos considerados importantes, o que implica selecionar alguns conteúdos em detrimento de outros, revelando que a seleção de conteúdos constitui um processo político, uma vez que os conteúdos escolhidos expressam um recorte cultural e consequentemente um indivíduo que se pretende formar.

O currículo incorpora, portanto, uma seleção de conteúdos escolhidos na própria cultura, os quais, ao serem transmitidos às novas gerações, reelaboram essa mesma cultura em um

processo de permanente movimento. A novidade da contemporaneidade não reside na mudança, mas no ritmo dessa mudança.

> Por toda a parte, a ênfase é na obrigação do movimento, a hipermudança sem o peso de qualquer visão utópica, ditada pelo imperativo da eficiência e pela necessidade da sobrevivência. Na hipermodernidade, não há escolha, não há alternativa, senão evoluir, acelerar para não ser ultrapassado pela 'evolução' (LIPOVETSKY, 2004, p.57).

É a constatação de que a mudança passa a ser um valor em si que leva à crise dos paradigmas da modernidade e ao desajuste do currículo moderno, uma vez que este sempre se pautou por dispor de uma seleção de conteúdos que se legitima pela tradição e pela autoridade dela decorrente. O vínculo com o passado e certo caráter atemporal e universal são fundamentais na validação dos saberes que estruturam uma dada cultura.

> Que o mundo muda sem cessar: eis aí uma velha banalidade. Mas para aqueles que analisam o mundo atual, alguma coisa de radicalmente novo surgiu, alguma coisa mudou na própria mudança: é a rapidez e a aceleração perpétua de seu ritmo, e é também o fato de que ela se tenha tornado um valor enquanto tal, e talvez o valor supremo, o próprio princípio da avaliação de todas as coisas (FORQUIN, 1993, p.18).

Na modernidade, estava claro o vínculo entre o projeto de civilização e o projeto individual: o indivíduo se realizaria na medida em que realizasse o projeto da própria modernidade; a construção da sua própria identidade era tarefa sua, a ser realizada ao longo de toda a sua vida, construção que se dava sob uma aura de liberdade, mas, em verdade, dirigida toda ela pelo próprio processo de civilização que, em cada fase da vida, transmitia os valores que iam se incorporando e moldando a identidade.

A promessa subjacente a legitimar o processo educativo era aquela contida nos paradigmas que alicerçam a modernidade: a ordem, a disciplina, o progresso contínuo, a segurança, decorrências quase obrigatórias de uma existência ordeira, dedicada e obediente.

> A identidade devia ser erigida sistematicamente, de degrau em degrau e de tijolo em tijolo, seguindo um esquema concluído antes de iniciado o trabalho. A construção requeria uma clara percepção da forma final, o cálculo cuidadoso dos passos que levariam a ela, o planejamento a longo prazo e a visão através das consequências de cada movimento. Havia, assim, um vínculo firme e irrevogável entre a ordem social como projeto e a vida individual como projeto, sendo a última impensável sem a primeira (BAUMAN, 1998, p.31).

Ocorre, entretanto, que as mudanças se aceleram e os indivíduos, por mais que estejam aprisionados em um sistema que insiste em mantê-los cegos ao presente, lançando-os a uma realidade que já não condizia com o seu próprio tempo, vão-se apercebendo das transformações.

Já não há segurança: nenhum aprendizado, nenhuma carreira, nenhum saber é garantia de estabilidade, de conforto, de emprego, de um padrão de vida razoável. As evidências de descontinuidade no progresso dos indivíduos saltam aos olhos e desmentem de forma acachapante a crença, nunca demonstrada, de que os indivíduos melhoravam de forma progressiva, constante e inexoravelmente suas vidas.

> A ideia não era mais garantir um bom emprego para todos, conforme a tradição socialista, mas disseminar o espírito da concorrência agressiva por intermédio de uma nova agenda educacional, de modo que, num mercado cada vez mais concentrado, somente os mais aguerridos, os mais individualistas e os mais expedientes prevalecessem, em detrimento dos desfavorecidos em todos os quadrantes do planeta (SEVCENKO, 2001, p.40).

Embora fosse possível perceber no espaço de uma geração ganhos em termos tecnológicos que facilitavam a vida das pessoas, já não era evidente que tais ganhos tornavam as pessoas mais felizes. Pelo contrário, algumas conquistas revelam-se, na verdade, recursos para solucionar problemas até então inexistentes, advindos justamente de outras supostas conquistas ou ganhos tecnológicos.

Os indivíduos descentram-se, perdem a identidade ou a fragmentam, sem saber direito como ou por que no mundo à sua volta é perceptível a sensação de falso, como se tudo fizesse parte de um enorme cenário com o propósito de iludi-los. A desconfiança se generaliza e solapa a crença nas instituições que respondem por manter amalgamado o sistema.

A família, a escola, a Igreja, o Estado, todas as instituições importantes da sociedade passam a ser vistas como parte de uma trama articulada para criar ilusão; os ensinamentos passados já não fazem sentido; o conteúdo soa estranho e a forma anacrônica. Há no ar uma desordem, uma insegurança, uma ausência de projeto coletivo, um *salve-se quem puder* que pressiona para a exacerbação do individualismo.

> A cultura pós-moderna é um vetor de aumento do individualismo; diversificando as possibilidades de escolha, liquidificando os pontos de referência, minando o sentido único e os valores superiores da modernidade, ela administra uma cultura

> personalizada ou sob medida, que permite ao átomo social emancipar-se do balizamento disciplinar revolucionário (LIPOVETSKY, 2005, p.XXI).

Diante de tamanhas transformações, a instituição escolar se apequena. Fincada numa atitude conservadora, a escola resiste a reconhecer as mudanças, insiste nos seus métodos, mantém forma e conteúdos inalterados, vê crescer a evasão, reclama do aumento da indisciplina, esmorece diante da violência. Segundo Freire,

> O exercício de pensar o tempo, de pensar a técnica, de pensar o conhecimento, enquanto se conhece, de pensar o quê das coisas, o para quê, o como, o em favor de quê, o contra quê, o contra quem são exigências fundamentais de uma educação democrática à altura dos desafios do nosso tempo (FREIRE, 2000, p.102).

O currículo como campo de conhecimento entra em debate. Multiculturalismo, hibridismo, relativismo: acumulam-se categorias que buscam dar conta de associar o que jamais deveria ter sido dissociado - a educação e o currículo aos processos culturais então em curso.

> A indiferença cresce. Em lugar nenhum o fenômeno é tão visível quanto no ensino, no qual, em alguns anos e com velocidade relâmpago, o prestígio e a autoridade dos professores desapareceram quase completamente. Hoje em dia, a palavra do Mestre deixou de ser sagrada, tornou-se banal e situa-se em pé de igualdade com a palavra da mídia e o ensino se transformou em máquina neutralizada pela apatia escolar feita de atenção dispersa e de ceticismo desenvolto em relação ao saber (LIPOVETSKY, 2005, p.21).

São inúmeros os elementos da civilização moderna presentes na escola e traduzidos no currículo que perdem na contemporaneidade força e significado. Alguns desses merecem destaque pelo seu papel fundamental na construção do modelo de escola que sustenta esse projeto civilizador e que, neste período de crise, levam a angústia sobre que fazer.

A crença na razão, por exemplo. A modernidade foi fundada na convicção de que todo conhecimento é resultado da razão humana e que o homem é capaz de, utilizando a razão e o método científico, satisfazer todas as suas curiosidades e, paulatinamente, descortinar os segredos do universo.

Hoje, não só o homem vê abrir-se diante de si um leque cada vez maior de dúvidas e inquirições, como, cada vez mais, subordina a ciência aos interesses materiais da sociedade, exigindo da pesquisa utilidade prática e rentabilidade monetária.

> O antigo princípio segundo o qual a aquisição do saber é indissociável da formação (Bildung) do espírito, e mesmo da pessoa, cai e cairá cada vez mais em desuso. Essa relação entre fornecedores e usuários do conhecimento e o próprio conhecimento tende e tenderá a assumir a forma que os produtores e os consumidores de mercadorias têm com estas últimas, ou seja, a forma valor (LYOTARD, 2004, p.4-5).

A confiança num Estado Nacional provedor e garantidor da universalidade dos direitos de cidadania, responsável pelo mínimo de conforto e qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana e amálgama de uma cultura nacional unificadora que dê sentido e unidade a uma identidade nacional, é outro importante elemento da civilização moderna presente na escola.

Cai por terra a crença no Estado Nacional, primeiro por não ser capaz de garantir um mínimo de equidade na distribuição do bônus decorrente do processo produtivo da sociedade sob sua jurisdição, segundo porque, salvo nos Estados muito pequenos, é evidente que há inúmeras identidades de grupos – tribos, no dizer de Maffesoli (1998) - com vínculos muito mais fortes que os estabelecidos entre os membros que coabitam as fronteiras dos Estados Nacionais.

"As identidades nacionais não subordinam todas as outras formas de diferença e não estão livres do jogo do poder, de divisões e contradições internas, de lealdades e de diferenças sobrepostas" (HALL, 2005, p.65).

O progresso como desígnio humano e resultado inexorável do exercício de sua liberdade, consciência e totalidade é outra das crenças basilares da modernidade, frontalmente contestada pela grande evidência de desgraças perpetradas pela humanidade contra o meio ambiente e seu próprio semelhante, a despeito do enorme desenvolvimento alcançado em alguns grupamentos humanos.

O que se constata é a imensa disparidade do progresso humano, incapaz de avançar de maneira minimamente igualitária nos vários grupos humanos, e as situações de barbárie que aqui e acolá deixam antever as fragilidades do modelo civilizatório, como se fossem rasgos no cenário da modernidade a expor o verdadeiro conteúdo da natureza humana por baixo da fina camada de verniz cultural.

A ordem como elemento estrutural na vida, tanto na natureza quanto no mundo construído pelos homens, é de longe o paradigma a que a educação e o currículo mais se apegaram para construir o significado que hoje os caracteriza.

A ordem foi posta em xeque desde as ciências naturais até as ciências humanas: hoje as pesquisas questionam as regularidades e estabelecem novas categorias de análise, pois em nada a ordem parece natural ou predeterminada como princípio.

As consequências do desmoronar desse paradigma vão muito além das suas óbvias implicações epistemológicas, mas desarticulam importante fator de legitimação da organização da sociedade. Os homens vivem em ordem, submetem-se à lei, privam-se de suas prerrogativas de liberdade por acreditarem que a ordem é boa para todos. A perda do conteúdo axiológico atribuído à ordem pode pôr em risco toda forma de organização social estabelecida.

A contemporaneidade exige que se definam novos referenciais ou que se estabeleçam outros significados aos referenciais existentes, com vistas a implicações no currículo. A educação como prática social e política evidencia o currículo como artefato social e cultural em que ideologia e poder são constituintes da sua construção. A defesa de um currículo universalista e transcultural, que pressupõe a transmissão de saberes que integram o patrimônio cultural da humanidade historicamente acumulados, nega a diversidade cultural e fortalece as desigualdades, o que implica um currículo de natureza excludente.

Os conteúdos explicitados correspondem ao currículo real, enquanto os significados, atitudes e valores expressos de forma implícita constituem o currículo oculto, construindo um novo currículo real. Apple considera o currículo oculto como “normas e valores que são implícita, porém efetivamente transmitidos pelas escolas e que habitualmente não são mencionados na apresentação feita pelos professores dos fins ou objetivos” (APPLE, 1982, p.127). Para o autor, o currículo oculto varia de acordo com a classe social a que o aluno pertence.

As teorias críticas de currículo implicam uma reconceituação do currículo. Tais teorias admitem as diferentes formas de manifestações culturais em que a realidade dos alunos é considerada, o que não significa restringir-se à realidade destes. Nessa perspectiva, a seleção de conteúdos não pode prescindir do conhecimento da realidade e das peculiaridades locais se

visam estabelecer o diálogo por meio de problematizações que incitem participação e que, consequentemente, contribuam para o desenvolvimento da consciência crítica.

Para compreender essa dinâmica e melhor aferir as implicações do SINAES no currículo das universidades, é preciso determinar um pouco melhor o que se entende por currículo na universidade.

4.2 Currículo na educação superior

A escola é uma experiência importante na vida do indivíduo. Não se trata apenas das relações que se processam no espaço físico, ou o que acontece em seu interior, mas a totalidade, isto é, é a experiência do espaço, do tempo, do que ocorre dentro do espaço e daquilo que acontece fora do espaço e que com ele se relaciona.

A escola é uma instituição universal. Entendida originalmente como um grupo de pessoas cuja tarefa consistia em transmitir às novas gerações o conhecimento acumulado pelas gerações anteriores,ela preserva até hoje essa condição.

A escola no formato que conhecemos hoje é produto da modernidade e guarda com seus paradigmas uma relação muito estreita. Interessa, entretanto, discutir os aspectos da escola na contemporaneidade, para o que importa solidificar os aspectos centrais da civilização moderna e sua transgressão contemporânea.

Ao tomar o currículo da educação superior como objeto de análise, a instituição que corresponde à escola é a universidade, o que implica considerar a perspectiva global do projeto curricular da universidade e a especificidade do currículo de cada um de seus cursos.

Já mencionamos a escassez de estudos a respeito do currículo na educação superior, tendo referido alguns trabalhos (MOREIRA, 2005), a análise do conjunto de temas que circunscrevem os estudos sobre curriculo nos cursos de graduação e orientam aspectos relativos à avaliação interna e externa nas IES com impacto sobre o currículo das universidades.

Com base nessas referências, é possível estabelecer alguns elementos acerca do currículo da educação superior e com eles estruturar o campo de análise sobre o qual inferir os resultados da política de avaliação sobre o currículo e seu potencial de transformação em benefício do interesse público.

Antes, porém, cabe retomar o conceito geral, atrás citado, que relacione a cultura, enquanto projeto de civilização, com a educação de maneira geral e com a superior de forma particular. A cultura como processo social, ao mesmo tempo causa e efeito da sociedade, tem importância capital no que se diz e faz em termos de políticas curriculares.

Adverte Moreira que, "quanto mais central a cultura, mas poderosas as forças que buscam governá-la, controlá-la, regulá-la" (2005, p.06), na perspectiva de que o currículo da educação superior reflete esses interesses de controle mais amplo sobre alunos e professores.

Diversos e plurais são os elementos centrais da civilização moderna presentes na universidade e traduzidos ao currículo, porém alguns merecem destaque:

1- A crença na razão representa a convicção de que todo conhecimento é resultado da razão humana e de que o homem é capaz e suficiente em relação a tudo quanto a humanidade precisa saber;
2- O reconhecimento do indivíduo na sua singularidade e não repetibilidade, cônscio de sua liberdade;
3- O indivíduo como sujeito, no conceito kantiano do *"eu"* consciente ou autoconsciente, que determina toda a atividade cognoscitiva e o conteúdo ético da sua ação;
4- A universalidade na ideia de cidadania, traduzida pela igualdade de direitos e deveres diante de um Estado Nacional;
5- A verdade como produto da investigação conduzida dentro de certas normas e validada por determinados critérios;
6- O progresso como desígnio humano e resultado inexorável do exercício de sua liberdade, consciência e totalidade;
7- A ordem como pressuposto da natureza a organizar todos os fenômenos, impondo-se como paradigma para o pleno desenvolvimento do homem;

8- A beleza como valor não prático ou lucrativo, mas de fundamental importância ao recomendar a harmonia, a simetria (portanto, certa ordem) e a higiene e a limpeza com certo conteúdo pragmático.

Tais elementos delineiam certo perfil que as universidades adquiriram na contemporaneidade, o que as torna todas muito parecidas umas com as outras, a despeito da enorme distinção de suas origens e constituição de seus cursos.

Weber (2003) observa que as universidades têm sido instadas a se moldarem às necessidades de profissionalização impostas pelo mercado abandonando a "tradição institucional de orientar a expansão de suas atividades, também, em função das necessidades decorrentes da lógica inerente ao avanço do conhecimento e da formação" (WEBER, 2003, p.117), o que conspira para a constituição de um padrão de universidade muito homogêneo.

A divisão do saber em áreas do conhecimento e disciplinas, a sua hierarquização, o estabelecimento de uma sequência ordenada de apresentação de conteúdos, a forma como os saberes são apresentados, a produção do conhecimento e a sua difusão, a disposição física dos espaços universitários, os seus móveis e equipamentos, tudo parece indicar um perfil institucional padrão que atenta contra a propalada diversidade e autonomia na concepção do projeto pedagógico e institucional das universidades.

> O que a Universidade menos procura é redefinir-se; busca, isso sim, o meio mais adequado de aplicar a si mesma uma definição construída pelo tempo histórico e por um conjunto de ideias que se constitui pela exclusão de tudo aquilo que a Universidade já instituiu e preservou como valor, ao longo de sua história (SILVA, 2006, p.292-293).

O que chamamos de *currículo da educação superior* é, na verdade, um agregado de pressupostos gerais da universidade combinados com os elementos específicos de cada curso existente na instituição. Nessa perspectiva, pressupostos axiológicos de natureza institucional ou mesmo pedagógica e sociológica podem, sem dificuldade, esmaecer diante da força daqueles elementos curriculares presentes na especificidade dos objetivos e dos processos didáticos de cada curso. Isso ainda mais se reforça quando consideramos o papel uniformizador das políticas de educação superior que determinam a maneira pela qual os documentos constitutivos da universidade devem ser apresentados e as diretrizes a observar

nos processos de avaliação e supervisão conduzidas pelas agências responsáveis por supervisar e regular a educação superior.

O "currículo" apresentado dessa maneira é exclusivo de cada curso, porém o seu conjunto diz muito a respeito do currículo da universidade que, não raras vezes, é, na verdade, um amontoado de cursos estanques sem nenhuma articulação entre si nem tampouco com um *projeto de estudar* que, "sobretudo no ensino superior, é interrogar, pensar os conceitos, as articulações lógicas, os argumentos, os métodos, as pesquisas e o que significaram e significam na criação do saber na área; é ir além das fronteiras entre as áreas e as disciplinas" (COÊLHO, 2005, p.58).

Tão nítida é a demarcação e generalização disso que Moreira, citando o trabalho de Pinto[61] e suas conclusões, afirma que, "para Pinto, os cursos integrantes de uma universidade brasileira tendem a funcionar de modo autônomo, o que inclusive justifica tomá-los como unidade de análise" (MOREIRA, 2005, p.18-19).

Em nada, porém, perde importância a delimitação do que devemos considerar como parte do currículo da educação superior. Em sua análise, Moreira propõe "que se conceba currículo como um território contestado, como um campo de conflitos no qual diferentes grupos e agentes lutam pela oficialização e pelo prestígio de seus conhecimentos, significados, habilidades, métodos, crenças e valores" (2005, p.16).

O autor tem em mente a tensão entre os elementos presentes na disputa que ocorre no campo do currículo propriamente dito, no campo científico de cada curso especificamente e ainda no campo acadêmico, este último englobando "as atividades de transmissão (como as aulas), as atividades de consagração do saber (como o ritual de defesa de tese) e, ainda, as atividades que promovem o acesso institucional às fontes do conhecimento (como o uso das bibliotecas)" (MOREIRA, 2005, p.17).

[61] Paulo Gabriel Hilu da Rocha Pinto faz uma etnografia de como se estabelecem e são transmitidos os saberes na universidade, a partir da realidade empírica das práticas acadêmicas de três cursos universitários em instituições fluminenses. PINTO, Paulo Gabriel H.R. *Práticas acadêmicas e o ensino universitário: uma etnografia das formas de consagração e transmissão do saber na universidade.* Niterói, RJ: Editora da UFF, 1999.

Em função dessa realidade, é difícil pensar no currículo da educação superior sem conceber de imediato uma matriz de disciplinas para cada curso que a prática universitária intencionalmente convencionou chamar de “grade curricular”. Tal qual uma prisão, ela delineia o conjunto dos conteúdos que determinado curso oferecerá ao seu educando em uma ordem precisa, com encadeamentos determinados e demarcação de pré-requisitos que orientam (e às vezes até determinam) o percurso acadêmico. Essa organização está a seviço da hierarquização dos conhecimentos, valorizando certas disciplinas em primazia e empobrecendo outras.

A origem dessa hierarquização nas disciplinas, determinando grupos de primeira e de segunda classe, está na concepção de ciências naturais que se hegemonizou no paradigma da modernidade ao afirmar como mais científicas as disciplinas em que o método de conhecer pode ser aplicado com a autonomia e a suficiência do domínio experimental. A ciência moderna se estruturou sobre a convicção da preponderância da razão natural e a convicção de obter conhecimento de fato, do tipo verdadeiro ou falso, independentemente dos juízos valorativos identificados com as emoções e a interpretação.

As disciplinas ditas naturais - sempre mais preocupadas com o estabelecimento de fatos por estarem mais afeitas à aplicação da matemática e da lógica – afirmaram-se, por força da suficiência do método científico, sobre as disciplinas ditas morais, que requeriam procedimentos baseados na interpretação e na avaliação, procedimentos considerados subjetivos e, portanto, pouco científicos.

A perspectiva interdisciplinar, nesse contexto, ainda que reconhecida como caminho para a construção de práticas educacionais emancipadoras, permanece renegada, dificultando a integração do conhecimento. A interdisciplinaridade implica uma nova visão de mundo, tendo em vista a sua modificação e a compreensão das propostas curriculares integradas que possibilitam ao educando considerar as diversas dimensões da sociedade e do mundo.

A preocupação com a profissionalização do saber, com a aplicação última do conhecimento, com seus resultados práticos e com a inserção no mercado dos egressos da educação superior, condiciona o currículo dos cursos e lhe confere centralidade no projeto institucional das universidades. Porém, tendo em vista o papel social da educação é necessário que se repense o currículo.

> Hoje em geral se imagina que somente o ensino e a pesquisa interessados podem realmente ajudar os indivíduos, os profissionais a arrumarem e a manterem o emprego. O culto do útil e de tudo que se liga e se volta para realidades e objetivos imediatos e práticos limita, banaliza e empobrece os horizontes culturais e humanos da existência pessoal e coletiva, desvia o olhar de questões e realidades consistentes, duradouras, significativas e essenciais ao homem, à vida do espírito, ao trabalho intelectual, ao ser e à existência mesma da universidade, do ensino, da pesquisa e da formação humana (COÊLHO, 2005 p.72-73).

Nesse contexto, ainda que os documentos oficiais orientem para a articulação entre os Projetos Pedagógicos Institucionais (PPI) e os Projetos Pedagógicos de Curso (PPC)[62], ao detalhar o instrumento de avaliação externa, o MEC reduz essa articulação a uma relação hierárquica entre PPI e PPC, onde o PPI apresenta a visão geral de natureza política, filosófica e teórico-metodológica que deve orientar as práticas acadêmicas dos PPC(s) de tal maneira que a dita articulação posta no papel fica facilitada em detrimento daquela efetiva.

O conjunto de intenções expressas nos documentos gerais (PPI e PDI) só formalmente se reproduz nos PPC(s), elaborados com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação, aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação. Na prática, a dinâmica de cada curso é mais determinada pelas especificidades próprias do saber tecnocrático e da dinâmica corporativa que se estabelecem no âmbito interno do curso, suas disciplinas, seus docentes e suas práticas do que ditada por uma anunciada cultura universitária.

Importa reconhecer que o currículo da educação superior contém essa particularidade de absorver algo que é geral do campo de estudos curriculares, combinado com algo que é específico de cada curso mais algo que é de natureza acadêmica, vinculada à forma como as coisas são feitas e os saberes e práticas legitimados.

Aquilo que é do campo próprio do currículo já foi mencionado e pode ser concretizado pela lista de disciplinas com seu conteúdo programático, seu plano de aulas, seus procedimentos didáticos, seus recursos pedagógicos, sua bibliografia e critérios de avaliação, pelo programa de atividades complementares, de estágios supervisionados, pela aferição de habilidades e competências desenvolvidas.

---

[62] *Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior – Diretrizes e Instrumentos*. Brasília, DF: MEC-CONAES-INEP, 2005.

Além disso, cabe ao currículo garantir a formação dos educandos, o que implica uma abrangência maior de abordagem em termos de conteúdo e do seu tratamento que assegurem ao indivíduo a condição de enfrentar com segurança os desafios da vida prática no campo político, social, ético, cognitivo e emocional, o que coloca em pauta um questionamento que permanentemente as instituições necessitam fazer: que tipo de profissionais estamos formando? Que tipo de profissionais e cidadãoes desejamos formar?

No campo técnico-científico de cada curso, ressaltam os conteúdos específicos voltados a gerar competência cognitiva e habilidade prática que se utilizam de linguagem própria e de domínio prático que reverberam a ritualística corporativa de determinado segmento profissional. Nesse campo, as experiências trazidas do mercado de trabalho e o prestígio profissional daqueles que se dispõem à tarefa docente têm tanto ou mais valor que aquelas que resultam de atividades estritamente acadêmicas.

Resulta disso uma visão que associa o currículo ao mercado com implicações na determinação de conteúdos e práticas e ainda com pressões de reformulação curricular que operam como resposta à necessidade de mudanças impostas pelas exigências de maior eficiência, racionalidade e efetividade (IANNONE, 2002).

O currículo de cada curso abarca ainda um conjunto de conteúdos mais gerais que contextualizam os saberes técnicos mais específicos e articulam o conhecimento de forma mais abrangente. Em ambas ressalta a figura do docente como autoridade detentora do saber e titular dos meios e recursos para difundi-lo.

É parte ainda do campo acadêmico do currículo da educação superior o conjunto de atividades de legitimação do saber produzido na universidade com a consagração de rituais tradicionais e de forte apelo de imagem nas bancas de julgamento de monografias, dissertações e teses, bem como o conjunto de procedimentos que orientam e determinam o acesso ao instrumental universitário do conhecimento não monitorado diretamente pelo docente, como as bibliotecas, laboratórios de práticas e habilidades, campos de experiências, etc.

Nesse contexto urge mencionar que o conhecimento do qual há apropriação é resultante de um processo de construção que se funda em um paradigma epistemológico que concebe a relação sujeito/objeto. Sendo o conhecimento decorrente de uma práxis histórica e social, no

processo de ensino/aprendizagem o mais relevante é a relação de docentes e discentes no processo de construção e não tão somente quando é fruto de transmissão e, consequente, reprodução, posto que o ato de aprender é uma experiência autônoma do sujeito que aprende. Daí decorre uma prática pedagógica comprometida com a produção de conhecimento em que os alunos sejam envolvidos com processos de pesquisa, o que implica postura investigativa de docentes e discentes mediatizados pela curiosidade epistemológica. A docência universitária, dessa forma, exige a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, articulando os componentes curriculares e projetos de pesquisa, tendo em vista à socialização dos saberes produzidos.

É sabido que nas universidades, o vínculo com a profissionalização e a subordinação à lógica do mercado, tem sido determinantes para que os currículos dos cursos de graduação priorizem os conteúdos e a informação em detrimento do conhecimento construído e da formação. Porém, na construção do currículo dos cursos da educação superior não se pode prescindir de que o processo formativo dos alunos necessita ser planejado, executado e avaliado em uma perspetiva participativa e emancipatória, tendo como horizonte a inovação, decorrente de uma nova consciência da realidade.

Como adverte Moreira (2005), além das preocupações com a delimitação específica do que concerne ao currículo da educação superior, é preciso incluir o conceito de universidade a que esse currículo se refere, uma vez que ele determinará fortemente os campos acima indicados.

4.3 O conceito de universidade

A Universidade, nosso objeto de investigação, distingue-se de outras IES por apresentar abrangência e especialização distinta das demais, fundamentalmente pela associação entre ensino, pesquisa e extensão e pela amplitude de sua autonomia.

Em capítulo anterior, expusemos as várias formas pelas quais as IES se apresentam e suas distinções. Nesta parte, convém retomar apenas a distinção entre Universidade e Centros Universitários, já que no referido capítulo englobamos os Centros Universitários e as Universidades em uma mesma categoria de instituições universitárias, tendo como critério a distingui-las das instituições não universitárias o caráter de autonomia acadêmica concedido às instituições universitárias.

As Universidades caracterizam-se por oferecer atividades regulares de ensino, pesquisa e extensão de modo indissociável, ao passo que os Centros Universitários estão comprometidos apenas com as atividades de ensino e extensão. Ambas gozam de autonomia administrativa, financeira e acadêmica, porém de abrangência distinta, determinada nos vários dispositivos legais que disciplinam a matéria (Constituição Federal de 1988, LDB de 1996, Decreto 2.306 de 1997, Portaria MEC 639 de 1997, Decreto 5.773 de 2006).

A determinação do conceito de universidade nesta investigação passa tanto pela compreensão do que a universidade é quanto pelo que efetivamente representa, tendo em vista um conjunto de referências que permeiam, dentre outras, a cultura e o contexto histórico em que se inserem os intérpretes.

Nessa perspectiva, uma categoria importante de análise que perpassa toda a pesquisa é a que delimita a visão de mundo própria da modernidade, separando-a de outras formas de ver e interpretar a realidade. Os já enunciados paradigmas da modernidade conformam assim certas convicções que dão sentido e concretude à universidade, conformando-lhe o conceito.

Um paradigma fundamental da modernidade é o da suficiência da razão, o que implicava abrir mão de toda e qualquer prevenção imposta pela tradição e assumir como critério de verdade aquilo que estivesse claro e manifesto ao observador atento.

Não é necessário voltar a trilhar todo o percurso que funda a modernidade para compreender a força e a importância dos argumentos de recusa à tradição e reivindicação ao livre pensar para a realização de um projeto de civilização que toma a si mesmo enquanto projeto como o clímax ou o fim da história.

Ao propor como fundamento para o conhecimento verdadeiro o abandono de toda a tradição e a retomada do saber a partir exclusivamente do *cogito,* Descartes radicaliza a opção moderna no campo filosófico, dando ao presente uma centralidade que a história nunca antes havia registrado.

O inegável avanço no acúmulo de conhecimento que o método científico, inaugurado pela modernidade, conferiu ao estoque de saber da humanidade estabeleceu outros paradigmas fundamentais, dentre os quais o do progresso contínuo e inexorável.

> Quando acreditamos que há um progresso contínuo da civilização, e que as mudanças em todos os aspectos da vida, inclusive no que concerne às instituições, são resultado natural desse progresso, somos levados a entender que a experiência do presente, na medida em que é resultado histórico de um processo que é ao mesmo tempo um progresso, está constituída pelas formas mais aprimoradas da vida individual, coletiva, social, cultural e política (SILVA, 2006, p.287).

Passa a preponderar sobre o conceito de universidade aquilo que ela representa, ou seja, seu significado dentro de um contexto histórico-cultural que considera o presente como a apoteose do projeto de civilização humana. Interessa menos investigar e compreender como a universidade efetivamente é e se comporta e mais enquadrá-la, compartimentá-la em um devir conceitual que limita seu significado a uma visão reducionista do presente.

Perde-se e fragmenta-se a própria história de mais de nove séculos[63] da universidade e do seu papel na sociedade ao desconsiderarmos todos os conflitos e as contradições fundamentais para o seu desenvolvimento, imprescindíveis para dar qualidade à contribuição efetiva para a humanidade em nome de uma adaptação rasteira às exigências do tempo presente.
Essa submissão ao paradigma do progresso, comenta Silva (2006), impõe uma limitação ao idealismo e a uma perspectiva utópica da universidade na medida em que abomina o fracasso em nome de uma atitude segura de convicção no desenvolvimento natural pleno e virtuoso.

> (...) esse deixar-se conduzir pela mão invisível do progresso implica adoção de critérios de racionalidade instrumental e competitiva. O caráter arrojado desta atitude é apenas aparente: cremos firmemente que, se acompanharmos o progresso, não correremos riscos; esta é a razão pela qual nos alienamos e alienamos nosso trabalho ao ritmo próprio da racionalidade técnica e à expansão totalitária da tecnociência (SILVA, 2006, p.292).

O argumento do autor é que a universidade submete-se a uma agenda que vem de fora, reconstituindo sua identidade investigativa, complexa e ousada em nome de ortodoxia que lhe é imposta como natural e inexorável do tempo presente, conformando-lhe as feições àquelas de outras organizações e com isso desconstituindo o seu perfil institucional para atribuir-lhe outro, organizacional.

São recorrentes as análises que coincidem com a assunção pela universidade de um perfil imediatista, voltado a apresentar resultados em termos financeiros e a oferecer indicadores de produtividade mensuráveis quantitativamente, submetendo-se assim a valores determinados

[63] Para uma abordagem dessa história, remeto ao excelente trabalho de Manolita Correia Lima em sua tese de doutorado, *A ideia de universidade subjacente aos programas de avaliação*.

pelo mercado para organizações de cunho empresarial. Em linha com este ponto de vista, Silva afirma que "o procedimento pelo qual a Universidade se redefine contemporaneamente coincide inteiramente com a sua adaptação às exigências do tempo histórico: mercado, organização eficaz e tecnicismo produtivista" (SILVA, 2006, p.293).

A adoção dessa silhueta universitária alinha-se ao modelo organizacional que Chaui (2001) aponta como típico da universidade como organização, em detrimento daquela universidade como instituição social. Para a autora, a metáfora da organização remete à prestação de serviço e à instrumentalidade inerente às empresas que precisam pautar-se pela eficácia, produtividade, flexibilidade e adaptabilidade.

Contrapondo-se a essa visão, apresenta a universidade como instituições sociais que visam à formação na reflexão, na crítica e na produção democrática do saber, para tanto, necessariamente legítimas e autônomas, com ordenamentos e regras determinados pela comunidade acadêmica, sem interferências externas.

> A instituição social aspira à universalidade. A organização sabe que sua eficácia e seu sucesso dependem de sua particularidade. Isso significa que a instituição tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, enquanto a organização tem apenas a si mesma como referência, num processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos particulares (CHAUI, 2001, p.219).

Essas categorias também são trabalhadas por Trigueiro (1999), que, no entanto, não as aplica com conteúdo axiológico, tomando as universidades tanto como organizações quanto como instituições sociais indistintamente.

Independentemente do modo pelo qual os diversos pesquisadores constroem seus diagnósticos sobre a universidade, a despeito de seu conjunto de crenças e convicções que conformam o seu olhar e a sua interpretação da realidade observada, o que chama a atenção é a incrível convergência para a ideia de crise por que passa a universidade na contemporaneidade.

A divergência se apresenta exatamente no diagnóstico dessa crise e consequentemente nas propostas com vistas à sua superação, na medida em que, para uns, a crise se funda justamente na ideia de que a instituição universitária e a organização empresarial vêm-se tornando a mesma coisa, enquanto para outros a crise advém de não estarem elas mais estreitamente relacionadas.

> Durante muito tempo, a Universidade representou uma das poucas instituições sociais que podiam pensar em longo prazo e agir em função dele. Entretanto, no momento em que é pressionada a incorporar a lógica da rentabilidade do que é investido e a lógica da produtividade do que é realizado, tem sido obrigada a priorizar projetos de curto prazo (LIMA, 2002, p.70).

> As universidades mergulharam na crise, perderam em boa parte seus compromissos com a sociedade, debilitaram o sentido de missão, em função do privilégio que adquiriram as empresas, enquanto os problemas macroeconômicos se acumularam e a vida da população se tornou mais difícil (DIAS SOBRINHO, 2002, p.21).

> Temo, sinceramente, que a crescente opção pela universidade operacional venha em detrimento da universidade de verdade e possa vir a significar a opção pelo "bárbaro" altamente qualificado em oposição ao "cidadão" altamente qualificado, que é, no meu entender, o que devemos buscar (RISTOFF, 2002, p.25).

Deixam patente os autores a ideia de que a universidade está em crise exatamente por tentar modificar sua essência, abandonar seu papel histórico, buscar adaptar-se a uma situação conjuntural de prevalência de certa hegemonia de mercado.

A visão da crise segundo os autores que tomam o seu próprio tempo como o do mais elevado e virtuoso desenvolvimento da cultura e civilização da humanidade é que ela provém do vagar com que a universidade se adapta aos novos tempos e da resistência às mudanças necessárias e desejáveis.

Nas palavras de Silva, "o sentido geral é muito claro, e bem de acordo com os tempos que correm: a Universidade somente estaria à altura de seu tempo se estivesse completamente adaptada a ele" (2006, p.295).

> A dificuldade em adaptarem-se às grandes transformações externas, que exigem amplas alterações em sua gestão tradicional, estrutura e regras internas de funcionamento é fato bastante evidente nas universidades públicas brasileiras. Evidencia-se um grande hiato, um descompasso, entre novas e contínuas demandas da sociedade e as respostas necessárias por parte dessas universidades, decorrentes de razões as mais diversas (TRIGUEIRO, 1999, p.42).

Na mesma linha, Castro afirma que "a questão hoje, portanto, não é admitir ou não comportamentos e forças de mercado, mas como, e o que fazer para assegurar que a competição resulte em educação superior de qualidade e socialmente relevante" (CASTRO, 2003, p.317).

> Na perspectiva da eficiência sobrepõe-se a substituição do RJU[64] por um estatuto jurídico que permita maior flexibilidade às IES públicas para efetuarem política de recursos humanos. Impõe-se também a instalação de orçamentos globais e uma crescente importância da alocação de recursos públicos por avaliação de desempenho e qualidade, em detrimento dos orçamentos automáticos (históricos) (SCHWARTZMAN, 2006, p.283).

Revelam as visões desses autores sua convicção na naturalização da história e na sua inevitabilidade, de tal maneira asseveram que as dificuldades detectadas nas universidades decorrem de sua resistência a mudança necessária e inexorável ou à produção de metodologias que permitam trazer para a vida acadêmica os pressupostos do mercado e, mediante suas virtudes, promover os ganhos de qualidade. Afirmam ainda a inevitabilidade de reduzir custos com pessoal e mesmo de determinar mecanismos de financiamento que se vinculem a processos avaliativos de desempenho e de qualidade.

A emergência de uma universidade em crise demanda reformas educacionais que promovam o enfrentamento da crise. A visão sobre as reformas responde às mesmas determinações axiológicas que impregnam os diagnósticos, ora inclinando-se a apontar o modelo de reforma prevista nas políticas de avaliação como promotoras da crise, ora como tentativas tímidas de equacionamento da mesma crise.

Não é de estranhar que o conceito de universidade que emerge na contemporaneidade, para o bem ou para o mal, estabeleça com o mercado uma relação tão direta: seja para afirmá-lo ou para negá-lo, a universidade é posta nos seus objetivos e na sua missão em vista dos valores hegemônicos que conformam o campo de questões referidas ao mercado e às suas organizações.

A exigência que a investigação impõe é determinar o compromisso ético da universidade, tendo em vista não o mercado, senão a sociedade que tem o direito de cobrar o protagonismo nesse debate.

Como *ética* é palavra polissêmica carregada de conteúdo axiológico, pretendo recortar o seu significado pontuando com clareza o sentido do compromisso ético em uma Universidade para, em seguida, tratar especificamente da política de avaliação proposta pelo SINAES.

---

[64] RJU – Regime Jurídico Único, implantado nas IES Federais no início da década de 1990, responsável, segundo o autor, pela elevação brutal da folha de pagamento, principalmente de inativos, nas IES Federais.

Se tomarmos a ética como uma reflexão sobre as ações humanas (VALLS, 1996) que pergunta continuamente acerca do que é o bem, o compromisso ético das Universidades toma, no seu aspecto público, a indagação a respeito do bem comum. Se considerarmos que o SINAES é uma política pública que conduz a determinados resultados com impactos e/ou efeitos de determinado conteúdo, é imprescindível, sob o ponto de vista ético, verificar tais resultados.

Produzirá o SINAES uma rede de conhecimento (ou mesmo apenas de informação) capaz de impelir à prática do bem? Contribuirá o SINAES para que as Universidades caminhem na direção de assumir um compromisso ético? Que compromisso será esse?

A questão ética, tal como tratada por Dussel, ao buscar indicar *um princípio universal*, remete-nos à obrigação para com a vida humana. Textualmente, "um princípio universal de toda ética, em especial das éticas críticas: o princípio da obrigação de produzir, reproduzir e desenvolver a vida humana concreta de cada sujeito ético em comunidade" (DUSSEL, 2002, p. 93).

Essa perspectiva universalista não pretende negar o importante papel da diversidade cultural ao traduzir um modo particular de vida na definição do que seja o *bem* ou, nas palavras de Dussel, a *"vida boa"*[65] e a *felicidade*.

A pergunta contínua acerca do que é o bem e como fazê-lo remete-nos à reflexão seminal proposta por Abbagnano, que aponta uma contradição intrínseca à noção de bem: "a análise da noção de **bem** logo mostra a ambiguidade que ela oculta, já que **bem** pode significar ou o que é (pelo fato de que é) ou o que é objeto de desejo, de aspiração, etc." (2003, p. 380).

O bem tanto pode ser algo que existe como fim último dedutível da condição racional dos seres humanos, como pode ser o prazer fugaz do indivíduo, e, nessa perspectiva, o móvel e não o fim da ação humana.

As doutrinas éticas ao longo da história alternam-se em privilegiar ora uma, ora outra dessas concepções acerca do bem. Entretanto, todas estão sempre debruçadas sobre o problema de

[65] As aspas são do autor.

definir o que é o bem, oferecendo com isso, no campo das generalidades, uma baliza que orienta o comportamento moral dos indivíduos.

A ética se ocupa da reflexão teórica sobre a moral, isto é, seu objeto consiste em generalizar o que seja um comportamento pautado em normas ou em descobrir o propósito último da conduta humana - o bem.

É de Vázquez a distinção:

> O problema do que fazer em cada situação concreta é um problema prático-moral e não teórico-ético. Ao contrário, definir o que é bom não é um problema moral cuja solução caiba ao indivíduo em cada caso particular, mas um problema geral de caráter teórico, de competência do investigador da moral, ou seja, do ético (VÁZQUEZ, 1999, p.17-18).

Nessa visão, a ética se apresenta como a investigação teórica sobre a conduta humana. É óbvio que tal estudo tem consequências no comportamento moral dos homens, dado que, ao definir o "bem", define-se um caminho geral para atingi-lo e, com isso, determinado parâmetro a orientar uma conduta humana voltada a esse "bem".

> Os problemas teóricos e os problemas práticos, no terreno moral, se diferenciam, portanto, mas não estão separados por uma barreira intransponível. As soluções que se dão aos primeiros não deixam de influir na colocação e na solução dos segundos, isto é, na própria prática moral; por sua vez, os problemas propostos pela moral prática, vivida, assim como as suas soluções constituem a matéria de reflexão, o fato ao qual a teoria ética deve retornar constantemente para que não seja uma especulação estéril, mas sim a teoria de um modo efetivo, real, de comportamento do homem (VÁZQUEZ, 1999, p. 19).

No campo da análise de uma política pública, a pergunta sobre o bem se desloca quase obrigatoriamente para o sentido do bem comum, ou seja, do interesse público. Nada mais difícil de precisar no âmbito de sociedades complexas como as da contemporaneidade.

Em uma sociedade democrática, o interesse público se expressa na Lei e é regulado e supervisionado pelo Estado, cujo grupo dirigente se submete periodicamente ao escrutínio dos administrados.

Em uma sociedade de massa, lembra-nos Matos (2004), tampouco se pode ideologizar a opinião pública como expressão legítima do interesse público, reflexão que aponta a

preocupação com o que ela chama de "opinião pública midiatizada" (MATOS, 2004, p. 113), completamente desprovida de reflexão e compreensão – segundo sua análise - e movida a "indignação e compaixão", sentimentos, emoções típicos do teatro, do espetáculo.

Ela não diz com todas as letras o que Bucci (2004) vai afirmar em um texto bastante crítico do papel da imprensa em nossa sociedade: que a mídia contemporânea se descomprometeu dos valores éticos que a justificam, quais sejam, a verdade e a informação, para render-se ao espetáculo, ao drama, à superficialidade emotiva e à ausência de reflexão e de aprofundamento.

Considerado esse aspecto, é lícito ver a educação superior no Brasil como parte de um sistema mais amplo da educação nacional cujo arcabouço legal (Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei do Plano Nacional de Educação, Lei do SINAES, Decretos de Regulação, Portarias Ministeriais e Pareceres) constitui um enorme conjunto de princípios que conformam o seu compromisso pactuado na sociedade.

Igualdade de condições de acesso e de permanência; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; gestão democrática e garantia de um padrão de qualidade são alguns dos exemplos que delimitam esse compromisso.

A dinâmica dos instrumentos normativos e regulatórios, combinada com a prolixidade e muitas vezes propositada ambiguidade, torna inatingível grande parte dos princípios fundamentais à garantia do interesse público.

Além disso, a análise documental permite inferir a quase absoluta ausência de comprometimento das Universidades com a solução dos graves e imediatos problemas do agrupamento humano circunvizinho à IES.

A preocupação mais genérica com a autonomia universitária, a produção de conhecimento mediante pesquisa, a exigência, no campo formal, de indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão e a melhoria continuada dos padrões de qualidade na oferta do ensino (fortemente pautada pelas exigências de um mercado de trabalho cada vez mais excludente) parecem polarizar os compromissos das universidades.

O compromisso da educação superior é de voltar-se necessariamente à construção da cidadania, produção de conhecimento, socialização do saber, formação, reflexão, crítica e democracia. As universidades, por sua vez, são as IES que mais dispõem de elementos para dar conta desses compromissos.

> A universidade de hoje deve tematizar a sua função formativa. Na formação de pessoal de nível superior, deve ser levada em conta a significação social dos conhecimentos e das habilidades como um dos importantes critérios da qualidade acadêmica. Trata-se de construir criticamente os conhecimentos, de buscar novas formas de responder a problemas específicos da realidade, entre as quais se coloca em evidência a problemática educacional. Trata-se, de modo significativamente agudo, de levantar novos problemas a respeito de novas e antigas realidades. Muitas das questões tradicionais que os currículos escolares ainda mantêm se tornaram obsoletas ou irrelevantes e não dão conta de suscitar reflexões significativas e respostas mais consistentes relativamente à nossa própria existência e a esse mundo que se transforma muito rapidamente (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 32).

Resta à nossa investigação aprofundar o sentido da avaliação da educação superior que se apresenta no SINAES e o seu efetivo resultado sobre o currículo da Universidade na perspectiva de que este, de alguma forma, conduza as universidades na linha de maior comprometimento ético.

Tal qual Casali (2007), consideramos que o papel da avaliação consiste em situar permanentemente no interior de certa ordem o valor de algo enquanto meio para a realização de algum fim, o que, em um contexto educacional, significa atribuir valor em uma postura "radicalmente *epistemológica* e radicalmente *ética*, já que estamos falando de valor em educação" (CASALI, 2007, p.10).

4.4 O SINAES como rede de informação e de conhecimento

Neste ponto, interessa-me articular algumas ideias a respeito do potencial que tem a política pública de avaliação da educação superior - caso do SINAES - para se constituir como rede de conhecimento que promova uma Universidade eticamente comprometida.

Para tanto, vou procurar apontar, no plano do discurso oficial presente nos textos institucionais que apresentam a política de avaliação proposta pelo SINAES, as intenções enunciadas quanto aos resultados pretendidos com a política pública que denotem princípios com algum conteúdo ético.

Ao me referir às Universidades, não desconsidero que a política de avaliação esteja voltada ao conjunto das Instituições de Educação Superior (IES), entretanto, para a discussão que pretendo ver emergir neste trabalho, já apontei em alguns outros momentos que as universidades encarnam melhor os compromissos éticos subjacentes à educação superior.

As tecnologias de informação e comunicação - TIC ofereceram à sociedade uma importante ferramenta para revolucionar seus processos e sua própria forma de organização. Castells (2003) aposta que as TIC resolvem o problema das redes como sistemas organizativos com dificuldade de coordenação e de focalização, o que leva a nossa sociedade a um patamar diferenciado, e lhe altera toda a estrutura.

Pensar no SINAES como rede de conhecimento potencializada pelo emprego das novas TIC permite inferir acerca do comprometimento ético nas redes em geral e nesse mesmo comprometimento das redes de conhecimento em particular.

Pretendo que este esforço seja útil não só para profundar as reflexões sobre o tema candente da ética na avaliação, mas também para discutir o SINAES.

Ao falar em rede, cumpre ter em mente um conceito amplo e de grande poder de significação que foi, historicamente, acumulando um caráter prescritivo a ponto de hoje superar em muito o seu poder descritivo.

A ideia de rede remete a um conjunto de nós interconectados e inexoravelmente correlacionados. Cada nó de uma rede leva a um conjunto de possibilidades de conexão de tal forma que o tecido em seu conjunto de nós multidimensionalmente conectados abriga possibilidades infinitas.

Quando usamos a metáfora da rede, queremos estabelecer relação com fluxos, movimento de múltiplas direções, inúmeras possibilidades de articulações e, acima de tudo, ampla cobertura de determinado campo.

Uma abordagem clássica sobre o conceito de rede pode ser encontrada em Castells (1999), que, ao discutir as violentas transformações ocorridas em nossa sociedade como decorrência do emprego maciço das TIC, cunhou a expressão *sociedade em rede.*

O mesmo Castells, porém, adverte-nos de que as redes são um conceito mais amplo que as ditas "redes de informação energizadas pela internet" (CASTELLS, 2003, p. 7). Consideração que não é de menor importância tendo em vista que o advento da internet revoluciona as comunicações e o fluxo de informações em nossa sociedade.

Ao focarmos especificamente as redes de conhecimento, ganha ainda mais relevância o instrumental abrigado sob a denominação genérica de *TIC,* ocasião em que convém retomar o conceito mais amplo de redes de conhecimento "que se articulam a partir de tecnologias específicas como o rádio, a TV, as imagens fotográficas, os cinemas, vídeos e computadores"[66].

Quanto mais complexa e espraiada for a rede, mais difícil encontrar e coordenar nela os recursos necessários à consecução de um fim específico. E que outra rede poderia ser mais complexa que a rede do conhecimento?

Importa distinguir entre o que chamamos de *informação* e *conhecimento*. Todo aquele que recebe alguma informação assenhora-se de um conhecimento que lhe era alheio, entretanto, nem todo conhecimento pode ser processado e agregar algum valor a quem o detém. Logo, nem toda informação é útil para o conhecimento.

Informação e conhecimento não são a mesma coisa e a diferença entre eles reside justamente no significado que ambos assumem junto a quem os detém. Quanto mais conhecimento acumular o indivíduo, maior a sua capacidade de processar e dar significado às informações que recebe, tornando-as úteis. Por outro lado, o conhecimento não é inato ao homem (inata é a capacidade de produzi-lo); a agregação de conhecimento passa pela busca e captura da informação.

---

[66] Retirado da ementa do curso Redes de Conhecimento, Currículo e Tecnologia de Informação e Comunicação, ministrado pelo Prof. Dr. Fernando Almeida, no 1º sem. de 2006 no Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo da PUC-SP.

Para além de conjecturas de natureza filosófica, interessa-me especular acerca do tipo de rede de conhecimento que se articula a partir de uma política pública de avaliação como o SINAES e o potencial ético dessa rede junto às Universidades.

Como já descrito alhures, o SINAES articula fundamentalmente quatro diferentes instrumentos de avaliação, cada qual com enorme potencial gerador de informações relevantes acerca das IES, dos seus cursos, das suas condições de oferta e do tipo de aprendizagem que estão sendo gerados nos educandos.

Se considerarmos ainda que os órgãos que operacionalizam o SINAES (INEP, SESu, CONAES, para ficar nos mais importantes) acumulam, em função de suas atribuições de regulação e supervisão, um enorme banco de outras informações acerca da educação superior[67], é possível formar uma ideia clara do potencial dessa rede.

Porém, como já registrado, nem toda informação pode ser tomada por conhecimento, embora o conhecimento não possa dela prescindir. A informação que abunda, redunda ou escasseia não se presta a ser processada para a produção de um conhecimento útil. A essa preocupação refere-se Castells (2003) quando comenta as extraordinárias vantagens das redes como ferramentas de organização em virtude de sua capacidade endógena de serem adaptáveis e flexíveis, vantagens que dificultam, no entanto, coordenar funções que sirvam para dirigir esforços em uma direção determinada.

Ao pensarmos na rede de conhecimento produzida a partir do SINAES, torna-se patente a necessidade de um *mapa* que oriente um percurso útil pela sua infinidade de nós interconectados, sob pena de, ainda que rico, interessante, até diletante, não ser nada efetivo.
Que *mapa* poderia guiar-nos por essa rede para atingirmos um fim, considerando tratar-se de uma rede de conhecimento voltada à Educação Superior?

São inúmeras as respostas a essa pergunta. Um universo tão grande de informações produzidas em rede sobre um mesmo tema e processadas com apoio das TIC pode ser conectado para gerar conhecimento em diversas direções.

[67] Convém registrar que a avaliação da chamada pós-graduação *stricto sensu* não está sendo considerada por desconhecimento de sua articulação com o SINAES.

O SINAES, no entanto, não é neutro, tampouco existe para gerar dados estéreis. Há uma intencionalidade implícita a todo o processo de avaliação que busca intervir nas IES, procurando alinhá-las com alguns princípios já descritos algures.

Esse conjunto de princípios representa o *mapa* a sobrepor à rede para indicar o caminho pelo qual devem correr as informações e as interconexões carregadas de energia para produzir um conhecimento útil, que venha ao encontro da intencionalidade da política pública e enseje cumprir seus compromissos com a sociedade, atribuindo-lhe com isso comprometimento ético.

A rede de conhecimento produzida a partir do SINAES só estará eticamente comprometida se servir aos propósitos anunciados na formulação e concepção da política pública.

Caso a sua implementação a afaste desses objetivos, levando à produção de resultados não previstos e até contrários à intenção anunciada (como parece ter sido o caso do "Provão"), estaremos diante de um retumbante fracasso, sacramentado não pela inexistência de uma rica rede de conhecimento, mas pelo seu descomprometimento ético.

No caso específico em que investigamos a implementação do SINAES, arrisco-me a dizer que a sua implementação fragmentada, verificada pela aplicação do ENADE e utilização de seus resultados desarticulados de outras dimensões avaliativas, tem provocado certa distorção no processo de avaliação.

O esforço de autoavaliação desencadeado pelas IES, certamente gerador de riquíssimas informações, ainda não logrou energizar fluxos transformadores nas Universidades, até porque etapas necessárias como a da avaliação institucional externa e a verificação das condições de oferta dos cursos correm em ritmos bastante distintos.

O resultado visível é a manutenção da cultura do ranqueamento, produzido pela mídia a partir dos dados parciais do ENADE divulgados pelo próprio órgão responsável pelo processo de avaliação proposto pelo SINAES.

As IES, por sua vez, reagem identificando no mapa proposto o caminho da transformação, caminho que não responde aos pressupostos éticos que nortearam a política pública quando de sua formulação e concepção.

O resultado é a produção de conhecimentos e o encaminhamento de fluxos na rede não regidos pelos princípios éticos que orientam o SINAES. É neste ponto que suspeito fazer sentido a insistência de Fernando Almeida nos debates propostos no curso Redes de Conhecimento, Currículo e Tecnologias de Informação e Comunicação acerca da importância de um *mapa* que nos oriente na rede de conhecimento baseado no "compromisso ético com as urgências humanas"[68].

[68] Anotações de aula do Prof. Dr. Fernando Almeida no curso Redes de Conhecimento, Currículo e Tecnologias de Informação e Comunicação, no primeiro semestre de 2006.

CAPÍTULO V
Caminhos da pesquisa

O objetivo da pesquisa é verificar se o SINAES está voltado ao interesse público e em que medida a política pública de avaliação da educação superior, na sua implementação, transforma o currículo levando as universidades a um maior comprometimento ético.

Inscrevo-me dentro do paradigma dialético-crítico pela minha crença de que não existe uma realidade única, absoluta e imutável. Aquilo que se apresenta como *real* a ser explicado e/ou compreendido é, na verdade, resultado de um processo histórico com implicações econômicas, sociais, políticas, religiosas e culturais.

Na condição de pesquisador social inserido no paradigma dialético-crítico, entendo que a produção de conhecimento volta-se à compreensão dos fenômenos com vistas à sua transformação, ou seja, o conhecimento não pode ser estéril, mas deve estar a serviço da mudança da sociedade, voltada esta, por sua vez, à ampliação progressiva da emancipação dos indivíduos.

A pesquisa busca responder as seguintes questões: O SINAES está voltado ao interesse público? Em que medida a implementação do SINAES contribui para levar as universidades a um maior comprometimento ético?

Coerente com os credos expostos acima, o objetivo da pesquisa proposta inscreve-se no paradigma dialético-crítico, na medida em que se volta a desvendar os interesses implícitos em dada política pública e sua efetiva capacidade de intervenção.

A hipótese de que a implementação do SINAES vem gradativamente corrompendo os pressupostos epistemológicos e axiológicos que orientaram a sua concepção revela a preocupação crítica com as questões de poder que a todo momento se rearticulam, subvertendo interesses emancipatórios e contra-hegemônicos, mesmo quando investidos formalmente do poder decisório do Estado.

O caráter transformador evidencia-se na natureza de uma investigação que busca jogar luz sobre uma *zona de trevas* na ambição de contribuir com o despertar de consciências, de

inscrever novos atores sociais nos espaços de disputa pelo poder decisório em políticas públicas, flexionando, dessa forma, os seus resultados na direção de maior justiça social.

> O mundo não é. O mundo está sendo. Como subjetividade curiosa, inteligente, interferidora na objetividade com que dialeticamente me relaciono, meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências. Não sou apenas objeto da *História* mas seu sujeito igualmente. No mundo da História, da cultura, da política, *constato* não para me *adaptar*, mas para *mudar* (FREIRE, 1996, p.85-86).

Em termos metodológicos, remeto-me à pesquisa qualitativa que se volta para a interpretação dos significados que os indivíduos, enquanto agentes sociais, dão às suas ações no meio em que vivem e atuam. A compreensão do sentido dessas ações tem como exigência considerar as circunstâncias sociais, políticas, econômicas, éticas e culturais, o que torna a análise do contexto humano mais efetiva.

Segundo Bogdan e Biklen, "os levantamentos sociais têm importância particular para a compreensão da história da investigação qualitativa em educação, dada a sua relação imediata com os problemas sociais e a sua posição particular a meio caminho entre a narrativa e o estudo científico" (1994, p.23).

A investigação em avaliação e currículo implica concepções ontológicas, epistemológicas e axiológicas, passando assim pela representação dos sujeitos e do próprio investigador e negando a suposta neutralidade na pesquisa. Sendo assim, reduzir a investigação em avaliação e currículo à abordagem quantitativa, significa admitir o modelo da racionalidade técnico-instrumental que desconsidera a voz dos participantes e a apreciação valorativa no processo educativo. Ora, ao entender a avaliação e o currículo como uma construção social complexa, precisa forçosamente o investigador assumir postura crítica, na tentativa de compreender a realidade por meio da abordagem qualitativa, para o que incumbe que participem os sujeitos envolvidos no processo educativo.

Diante da perspectiva de pesquisar uma realidade complexa e dinâmica, é necessário fazer escolhas que, por um lado, permitam realizar a pesquisa e, por outro, determinem seus limites. A intencionalidade do pesquisador tem em si um conteúdo ético e crítico, considerada a perspectiva emancipadora. Conforme Chizzotti, penso que "os pesquisadores qualitativos contestam a neutralidade científica do discurso positivista e afirmam a vinculação da

investigação com os problemas ético-políticos e sociais, declaram-se comprometidos com a prática, com a emancipação humana e a transformação social" (2006, p.53).

O valor da pesquisa está em ser capaz de articular a rede teórica de avaliação e currículo à compreensão delimitada das circunstâncias em que se concebe e formula o SINAES e àquelas nas quais ele é implementado. Os limites, por sua vez, aparecem justamente na impossibilidade de uma expansão generalizante dos resultados do SINAES sobre o currículo das universidades, tendo em vista a limitação do campo de análise, restrita ao diálogo com quatro presidentes de CPA, e a investigação minuciosa e abrangente de apenas uma dessas quatro instituições.

Ao enveredar nesta parte na investigação do processo de implementação da política de avaliação da educação superior a partir de 2004 e especular acerca de sua capacidade de transformar o currículo das universidades, tomarei como ponto de partida a apresentação dos procedimentos de coleta de informações que incluem entrevistas e observação participante de uma experiência em que se registra o processo de implementação do SINAES de seu início até a decisão de deflagrar uma supervisão especial sobre os cursos de direito.

A supervisão especial que se estabelece sobre os cursos de direito inaugura, no segundo semestre de 2007, a primeira intervenção efetiva como resultado do SINAES perante as IES. Considerando que o ciclo completo previsto para o SINAES ainda não havia sido finalizado à época, esta experiência se demonstrou paradigmática para inferir quanto aos resultados do SINAES sobre o currículo das universidades, razão da centralidade em sua análise.

O caráter público da política pública de avaliação da educação superior encarnada pelo SINAES será aferido a partir do seu poder efetivo de promover mudanças no currículo das universidades que as movimentem na direção de maior comprometimento ético.

O SINAES constitui uma rede de informação e conhecimento que se mostrará eticamente comprometida na medida em que servir aos propósitos anunciados na sua formulação; o comprometimento ético da universidade se dá na afirmação de seus compromissos com a sua autonomia, com a produção de conhecimento, na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, na cooperação interinstitucional e na melhoria continuada da qualidade do ensino de graduação e de pós-graduação voltado ao desenvolvimento da sociedade.

Contemporaneamente, a pesquisa confunde-se com a própria ciência, associando-se diretamente à forma como ela produz e amplia o conhecimento considerado válido, o científico propriamente dito. Os métodos da pesquisa são aqueles validados pela ciência na perspectiva de que os resultados aferidos pela sua aplicação sejam respaldados pela comunidade que determina a validade do saber produzido.

Em qualquer paradigma, a pesquisa se volta a explicações causais de fatos naturais ou humanos que permitam compreender algo que antes se apresentava obscuro. Luna conceitua, "pesquisa, visa a produção de conhecimento novo, relevante teórica e socialmente e fidedigno" (1996, p.15).

A pesquisa proposta se volta a compreensão de um processo em curso, está delimitada pelo espaço de tempo em que ocorre a coleta dos dados e influenciada pela própria dinâmica do processo de implementação de uma política pública que, como já visto, sujeita-se as alterações determinadas pelos executores da ação. Tais circunstâncias ensejam limitações às técnicas e instrumentos da investigação.

5.1 Técnicas e instrumentos de coleta de informações

A pesquisa como método para produzir conhecimento acompanha a história do próprio conhecimento. Para além do chamado conhecimento vulgar (obtido na vida a partir das percepções sensíveis), os homens, com o emprego do raciocínio, avançaram na produção de outras formas de conhecimento, que ampliaram em muito o estoque de saber da humanidade por meio da pesquisa. Nas palavras de Chizzotti, "a pesquisa investiga o mundo em que o homem vive e o próprio homem" (2005, p.11).

Conforme determinamos a montante, ao situar a matriz de paradigmas de avaliação, a pesquisa também se submete ao que Rodrigues (1995) chamou de *paradigmas gerais*, determinando, a depender do paradigma, uma forma de ver e investigar o mundo e a aceitação de instrumentos mais ou menos críveis para apreender e refletir sobre a realidade.

Consoante com o paradigma dialético-crítico, as determinações provocadas pelo meio social, econômico, político e cultural que condicionam a ação dos indivíduos, determinando a existência de conflitos resultantes das relações de poder, não eliminam a autodeterminação

dos sujeitos que se constroem buscando permanentemente dar sentido à realidade que os cerca. A partir dessas considerações, a busca de informações para efetivar a investigação requer a determinação de instrumentos coerentes com os princípios que orientam a pesquisa qualitativa.

Na visão de Chizzotti, "o termo qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível" (2006, p.28). Ao ampliar o campo da avaliação qualitativa, torna-se relevante ressaltar que os instrumentos utilizados não prescindem da importante contribuição analítica que dados quantitativos podem oferecer. A essência, entretanto, está em procurar capturar os fenômenos humanos com tudo aquilo que é intrínseco aos homens, como o livre arbítrio, o uso da razão, a manifestação de interesses, as contradições éticas e morais e as implicações socioculturais.

A coleta de informações, que uma vez tratadas constuir-se-ão em dados, segue o processo de apropriação e aprofundamento da temática pesquisada e se dá na minha interação, como pesquisador, com o objeto da pesquisa, no caso, o estudo do SINAES, seus pressupostos, sua concepção e formulação, o interesse público para o qual está voltada a sua implementação efetiva, os resultados sobre o currículo das universidades.

Uma importante base documental foi manuseada para dar conta da obtenção de informações ainda não presentes em livros, artigos ou outras publicações científicas. No manuseio desses documentos muitas vezes foi necessário ir além do texto ao interpretar o que estava prescrito na perspectiva de oferecer significado frente às informações obtidas da base empírica e transformadas nos dados utilizados junto à teoria delineada, tal esforço estará evidenciado ao longo do texto na interpretação e análise dos dados. Para uma precisa avaliação acerca dos documentos consultados listo-os a seguir ressaltando tratarem-se todos de documentos oficiais públicos:

- Publicações das agências de avaliação, regulação e supervisão da educação superior.

  SINAES, Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira. Publicação da Comissão Especial de Avaliação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003.

Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior. Publicação da CONAES – MEC. Agosto de 2004.

SINAES, Roteiro de Autoavaliação Institucional – Orientações Gerais. Publicação conjunta da CONAES e INEP – MEC. Brasília, 2004.

SINAES, Manual do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes ENADE – 2004. Publicação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira INEP – MEC. Brasília, 2004.

Relatório de Atividades da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) – Julho de 2004 a junho de 2005. Publicação da CONAES – MEC. Julho de 2005.

SINAES, Manual do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes ENADE – 2005. Publicação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira INEP – MEC. Brasília, 2005.

SINAES, Avaliação externa de Instituições de Educação Superior – Diretrizes e insrumentos. Publicação conjunta da CONAES e INEP – MEC. Brasília, fevereiro de 2006.

- Dados estatísticos.

Resultados e Tendências da Educação Superior no Brasil. Publicação do INEP – MEC. Agosto de 2000.

Exame Nacional de Cursos 2003: Resumo Técnico. Brasília: INEP, 2004.

Educação Superior Brasileira: 1991-2004. Brasília: INEP, 2006.

ESTATÍSTICAS DO SÉCULO XX. IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

- Textos de leis, decretos e portarias.

Constituição (1988). Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

Decreto nº 2.306, de 19.08.1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art.10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos art. 16, 19, 20, 45, 46 *e* §1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências.

Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Lei n° 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n° 4.024, de 20.12.1961, e dá outras providências.

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação.

Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, e dá outras providências.

Medida Provisória n° 147, de 15 de dezembro de 2003. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior.

Portaria MEC nº 1.606, de 1 de junho de 2004. Determina procedimentos para o ENADE 2004.

Portaria MEC nº 2.051, de 9 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Portaria MEC nº 603, de 07 de março de 2006. Determina procedimento para o ENADE 2006.

Portaria Normativa MEC nº 1, de 10 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o calendário de avaliações do ciclo avaliativo do SINAES.

Portaria nº 904, de 26 de outubro de 2007. Designa comissão de especialistas.

Portaria nº 440, de 16 de junho de 2008. Determina o início do prazo para adoção de medidas nos TSD dos processos especificados.

- Manifestações públicas de agentes governamentais e especialistas.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Palestra inaugural*. In: Seminário Internacional de Avaliação Educacional, 1º a 3 de dezembro de 1997, Rio de Janeiro. **Anais**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998. p.5-11.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas. Brasília: INEP, 1998.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Education for the 21st century: the challenge of quality and equity. Brasília: INEP, 1999.

CASTRO, Cláudio de Moura. Por que defendo o Provão. *Veja*, ano 36 n.33, p.22, 2003.

ForGRAD - FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE GRADUAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. *Sugestões do ForGRAD para o aprimoramento do SINAES.* Xerox, 2003.

SOUZA, Paulo Renato. *Revista do Provão* n°6. Brasília: INEP, 2001. p.18-23 e p.24-28.
SOUZA, Paulo Renato. *Revista do Provão* n°7. Brasília: INEP, 2002. p.19.

A busca por documentos visa apresentar o conteúdo formal, tornado público, da concepção e formulação da política pública de avaliação da educação superior. Por meio de fontes oficiais como as publicações (episódicas e/ou sistemáticas) de organismos públicos, temos acesso aos pressupostos que exprimem as intenções declaradas por detrás de alguns dos textos legais. As fontes documentais permitem ainda cotejar a fala de atores relevantes, tomadores de decisão e gestores da política pública em um determinado momento. Essas falas são reproduzidas como a expressão de seu pensamento à época, pois, tornadas públicas e não contestadas, produziram sentido e deram significado à sua ação.

Os textos legais expressos em Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Informações e Notas Técnicas também representam importante fonte de dados na investigação, tendo sido consultados nos oferecem informações preciosas sobre a consecução da política pública.

Observa Chizzotti, a propósito da coleta de dados em pesquisa qualitativa, que "a coleta de dados não é um processo acumulativo e linear cuja frequência, controlada e mensurada, autoriza o pesquisador, exterior à realidade estudada e dela distanciado, a estabelecer leis e prever fatos" (2005, p.89). Depreende-se daí que a base documental é dinâmica e constantemente renovada, principalmente se considerarmos, no caso específico, a implementação em processo do SINAES. Nesse sentido, diversos são os documentos que instruem esta pesquisa e orientam as investigações em outras fontes ou balizam as análises e interpretações oferecidas, todos escrupulosamente indicados em notas ao longo do texto ou ao final, na bibliografia.

5.1.1 Entrevistas

A opção pela entrevista como procedimento de coleta de informações fundamenta-se no próprio problema da pesquisa que se volta a compreender uma determinada política pública em processo de implementação e aferir o seu potencial de transformação na realidade sobre a qual intervém.

Ainda que se trate de uma questão objetiva, ela se impõe sobre uma realidade complexa, um universo de amplas possibilidades sujeitas a inúmeros fatores com potencial de interferir sobre os resultados da investigação. Nessas circunstâncias, onde parte importante das informações necessárias à investigação ainda não se encontram sistematizados por estarem em poder dos sujeitos que vivenciam o processo em investigação a entrevista se apresenta como procedimento mais adequado para que se possa alcançar as respostas desejadas e obter os elementos pretendidos de forma fidedigna.

Realizei entrevistas semiestruturadas com alguns agentes sociais importantes para a compreensão da dinâmica das relações entre os indivíduos e com as instituições, além de explorar o significado atribuído por eles à conjuntura que lhes era apresentada.

A escolha dos entrevistados foi precedida pela compreensão de que a natureza do problema proposto exigia, para o seu equacionamento, uma abordagem no campo da concepção e formulação da política pública e outra no universo da sua implementação, sendo que nesse segundo caberia conhecer a posição de quem executa a política pública no pólo ativo e daquele que a recepciona no pólo passivo. Por isso a escolha de um grupo de sujeitos implicados com a concepção e a implementação do SINAES e outro de agentes em quatro universidades comprometidos com os desdobramentos da política de avaliação da educação superior em suas próprias instituições.

Para não restringir o olhar apenas àqueles diretamente envolvidos no processo determinei ainda um terceiro grupo a que denominei de especialistas para que se posicionassem sobre o problema de pesquisa de seu lugar enquanto estudiosos do tema.

Definidos os grupos, os sujeitos participantes foram elencados dentro do critério de possibilidade considerando a necessidade de que houvesse interesse na participação e que fosse possível o estabelecimento de uma relação que possibilitasse o vínculo de confiança necessário a produção de informações fidedignas. Sendo assim, ficaram estruturadas as entrevistas da seguinte forma:

GRUPO I: Concepção e implementação do SINAES

Entrevistado 01

Situação: Presidente da CONAES; mandato de 06/07/2006 a 06/07/2007.
Estava na Secretaria de Educação a Distância – SED/MEC, atuando em uma Diretoria Técnica desde maio de 2004.
Foi, logo de início, trabalhar junto à CONAES na regulamentação do funcionamento da CONAES representando a SED.
Na CONAES, o representante oficial era o Secretário, que assumiu mais tarde como representando da SED.
Entrevistado em Porto Alegre, onde reside e trabalha como Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 01-06-2007.

Entrevistado 02
Situação: Membro da CEA do início de 2003 até o fim de seus trabalhos.
Foi membro na primeira formação da CONAES, de 29 de dezembro de 2004 até agosto de 2005.
No momento da entrevista, é mestranda no Programa de Educação: currículo da PUC-SP.
Entrevistada na PUC-SP, onde estuda, em 19-09-2007.

Entrevistado 03
Situação: Coordenação-Geral de Supervisão da Educação Superior, órgão da DESUP/SESu/MEC.
Entrevistado em Brasília, na sede da SESu/MEC onde trabalha, em16-05-2008.

Entrevistado 04
Situação: Membro do Conselho Federal da OAB. Presidente da Comissão Nacional de Ensino Jurídico da OAB; membro da Comissão de Especialistas instituída pelo MEC para determinar procedimentos quanto à supervisão especial dos cursos de direito. É professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Coordenador de Curso de Direito em uma IES privada em Natal (RN).

Estabeleci contato pessoal em Brasília, em 11-06-2008, mas não foi possível fazer a entrevista pessoalmente. Entrevista concluída com resposta por escrito. Questionário com questões abertas em 04-08-08.

GRUPO II: Agentes nas Universidades

Entrevistado 05

Situação: Presidente da CPA da Universidade Santa Úrsula – USU, mandato desde o início da lei, em 2004, até a data da entrevista. É Diretora de Avaliação na Universidade.

Entrevistada no Rio de Janeiro, na sede da mantenedora da USU, onde trabalha, em 12-07-2007.

Entrevistado 06

Situação: Presidente da CPA Universidade Cruzeiro do Sul - UNICSUL mandato de junho de 1997 até dezembro de 2008. Na UNICSUL, chama-se Coordenadora da CPA. Ali coordena todo o processo de autoavaliação, que já conta 12 anos. É doutoranda no Programa de Educação: Currículo da PUC-SP.

Entrevistada no Jardim Anália Franco, na Cida de São Paulo (SP), em um dos *campi* da Universidade onde trabalha, em 06-12-2007.

Entrevistado 07

Situação: Presidente da CPA Universidade Camilo Castelo Branco – Unicastelo, mandato de junho de 2006 a dezembro de 2007. Atualmente é professora na Pós-graduação da Unicastelo e coordena um projeto na área de Ciências da Terra.

Entrevistada em Campinas (SP), na sede de uma das IES do grupo mantenedor da Unicastelo, em 21/02/2008.

Entrevistado 08

Situação: Presidente da CPA Universidade de Guarulhos – UNG, mandato de julho de 2004 a fevereiro de 2006. Desde novembro de 2006 é vice-reitora acadêmica.

Entrevistada em Guarulhos (SP), na sede da UNG, onde trabalha, em 05/07/2007.

GRUPO III: Especialistas em avaliação

Entrevistado 09

Coordenador do Núcleo de Avaliação Educacional - NAVE do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação – FACED da Universidade Federal do Ceará – UFC.

Entrevistado, com base em questionário semiestruturado previamente preparado, em Fortaleza durante evento sobre avaliação, em 18/11/2006.

Entrevistado 10

Professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – FEUSP.
Entrevistada na Cidade Universitária da USP, em São Paulo, na FEUSP, onde trabalha, em 04-12-2007.

No processo de entrevista, tomou-se o cuidado de esclarecer para cada sujeito o objetivo da pesquisa e procurou-se deixá-los livres para discorrer sobre os seus pontos de vista. Segundo Bogdan e Biklen, "a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo" (1994, p. 134).

Os sujeitos constituem importante fonte de informação na pesquisa qualitativa, em função da posição que ocupam ou ocuparam, podendo, assim, ajudar a esclarecer pontos relevantes para a investigação. Em relação ao problema em questão, alguns desses sujeitos detentores de informações têm testemunhos a oferecer, visto terem presenciado eventos importantes, detendo informações valiosas para o esclarecimento dos fatos pesquisados.

Entretanto, a busca de informações nas pessoas ultrapassa a mera identificação: demanda um ritual de aproximação que permita o acesso à agenda e enseje o encontro. Desde a elaboração do projeto desta pesquisa até a sua conclusão, inúmeras foram as pessoas contatadas em condição de contribuir para seu enriquecimento, muitas das quais num primeiro momento foram receptivas, mas discretamente se esquivaram até a exiguidade de tempo tornar impraticável sua colaboração. Creio não estar relatando nada alheio ao universo de dificuldades de qualquer pesquisador, entretanto, causou-me particular angústia a dificuldade quase intransponível de contato com pesquisadores de longos anos de prática, afeitos ao meio acadêmico, hábeis gestores na área da educação superior, gente de quem se espera, até por dever de ofício, uma particular disposição colaborativa para a pesquisa acadêmica.

A dinâmica própria da atividade social de buscar aproximação (muitas vezes por meio de terceiros), estabelecer contato, apresentar-se, esclarecer seus objetivos, construir agenda, determinar a oportunidade de encontro e aplicar o instrumento de coleta de informações impediu que as abordagens se circunscrevessem a uma mesma unidade temporal. Não se trata de questão de menor importância, principalmente no caso específico em que a pesquisa aborda uma política pública em processo, com novos fatos que se apresentam a todo instante e

que determinam alteração de conteúdo na busca de informação, prejudicando a comparação entre os depoimentos. Tal variação se fará sentir na presente abordagem, particularmente pelo fato, que será mais bem discutida adiante, do SINAES - em sua implementação – adotar uma mudança importante que exigiu novas questões aos sujeitos da pesquisa abordados no período mais recente.

A técnica utilizada para abordar os que se dispuseram a contribuir foi a entrevista semiestruturada, mediante gravação. Essa técnica permitiu explorar todos os pontos possíveis de identificar como contribuição potencial do entrevistado, além de conferir-lhe ampla liberdade sobre os temas tratados.

A entrevista semiestruturada combina a possibilidade de manter o entrevistado com foco no quadro de referências que está delimitado pela investigação para aquela abordagem ao mesmo tempo que permite explorar o conhecimento próprio daquele sujeito acerca do tema em investigação e até capturar referências que possam indicar as suas crenças e valores aptos a oferecer importantes pistas na análise e interpretação de suas representações e significados (LAVILLE e DIONNE, 1999).

Todas as entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas, do que resultou um texto próprio para cada uma delas do qual se extraem os extratos utilizados no tratamento das informações, na análise e na interpretação dos dados. O quadro 3 apresenta, de forma esquemática, a relação das principais ideias que permearam as questões na entrevista semiestruturada, considerando os sujeitos dos três grupos, que implicou cinco categorias extraídas no tratamento das informações.

QUADRO 3

Sujeitos da Pesquisa	Teor das Questões	Categorias
Grupo I: Concepção e Implementação do Sinaes E1 E2 E3 E4 Grupo II: Agentes nas	Concepção do SINAES. Implantação do SINAES. Regulação e supervisão. Impacto do SINAES sobre o Currículo.	Os impactos do SINAES sobre o currículo; O SINAES como sistema de avaliação;

Universidades E5 E6 E7 E8 Grupo III – Especialistas em Avaliação E9 E10	Constituição da CPA. Autoavaliação Institucional. Papel da CONAES, INEP, SESu. Regulação / Emancipação. ENADE.	A CPA e a autoavaliação; O ENADE; A regulação e a supervisão.

5.1.2 Observação participante

A coleta de informações possibilitada pela observação direta apresenta-se como uma das oportunidades mais ricas na pesquisa, quer seja ela qualitativa ou quantitativa. Na condição de observador, o pesquisador pode apropriar-se do contexto em que ocorre o fenômeno pesquisado e das relações que o envolvem. Lançando mão de determinadas técnicas, realiza a observação de forma sistemática até julgar conhecer todas as variáveis implicadas no fenômeno observado.

No caso da pesquisa social, a coleta de informações por meio da observação possibilita ao pesquisador apropriar-se do contexto em que ocorre o fenômeno, muitas vezes único e impossível de ser reproduzido, além de permitir-lhe conhecer as relações que estruturam os fenômenos com toda a sua rede de representações e significados, ensejando formar juízos e hipóteses que levem a conclusões ou à determinação de campos de investigação novos e mais precisos, escapando do inevitável viés que relatos orais podem trazer sobre o mesmo fenômeno.

Nessa circunstância, a observação pode ainda ser realizada a partir da interação entre o observador e o fenômeno observado, implicando novas possibilidades de compartilhamento com os agentes reais em ação, descortinando assim as motivações, os valores e as representações dos sujeitos.

"A observação revela-se certamente nosso privilegiado modo de contato com o real: é observando que nos situamos, orientamos nossos deslocamentos, reconhecemos as pessoas, emitimos juízos sobre elas" (LAVILLE e DIONNE, 1999, p.176).

Atuei como observador participante em uma universidade, em condição que será descrita no tratamento das informações, tendo tomado contato direto com a realidade pesquisada e tido a oportunidade de vivenciar como parceiro os conflitos que resultaram da implementação efetiva da política pública de avaliação em uma instituição concreta com seus objetivos específicos e suas contradições.

Em face da complexidade da pesquisa qualitativa participante, como pesquisador, atuei na direção da melhoria do currrículo, respeitando a "situacionalidade"[69] do grupo com o qual trabalhamos.

> Sabíamos que, primeiro, o mais importante seria pertencer ao grupo, estar com eles no envolvimento e na paixão para a realização das expectativas. Segundo, além de respeitar nossa própria 'situacionalidade', enquanto possibilidade, respeitar a 'situacionalidade' do grupo com o qual trabalhamos (CAPPELLETTI, 1993, p.51).

A experiência que logrei observar desde meados de 2005 permitiu-me acompanhar todos os processos determinados pelo SINAES em uma Universidade privada, praticamente desde o início da implementação da política pública de avaliação. As informações coletadas a partir da observação participante combinados com aqueles coletadas nas entrevistas compõem a base empírica desta investigação.

No processo da análise e interpretação, em função dos diferentes procedimentos de coleta de informações, trabalhei os dados obtidos do tratamento das informações que vieram da observação direta analisando-os e interpretando-os a luz daqueles obtidos por meio dos relatos dos entrevistados. Nesse esforço de articulação busquei "vínculos-chave" entre os dados oriundos das diferentes técnicas de coleta de informações. Segundo Erickson (1989) os vínculos reúnem dados diversos com manifestações análogas de um mesmo fenômeno, definidos a partir das convergências/divergências, na busca do maior número de conexões. Em suas palavras:

> O vínculo-chave é um constructo analítico que une como se fosse um barbante os diferentes tipos de dados. Em uma hierarquia de vínculos gerais e adicionais, alguns

[69] Termo utilizado por Cappelletti, que o justifica pela noção de movimento imprimida à situação.

> dos barbantes se amarram com outros. A tarefa de análise dos padrões existentes é descobrir e verificar aqueles vínculos que determinam o maior número posível de conexões entre os dados do arquivo (ERICKSON, 1989, p.268)[70].

Servem de inspiração, ainda, as palavras de Cappelletti: "Seja qual for o objeto da avaliação, será sempre necessária a compreensão de um duplo domínio: a compreensão do 'funcionamento' das pessoas envolvidas na situação e a compreensão do funcionamento da intervenção" (2002, p.14). Entendo que tomar parte no processo de avaliação constitui boa forma de conhecer o potencial transformador do SINAES por dentro da instituição e as relações entre os sujeitos permitindo vincular alguns relatos que surjem nas entrevistas com observações diretas registradas na experiência fomentando interpretações dos padrões gerados tanto nas convergências quanto nas divergências.

[70] Tradução livre do texto que, na fonte, encontra-se em espanhol.

CAPÍTULO VI

Tratamento dos dados, análise e interpretação

Os procedimentos utilizadas para coleta de informações conforme descritas no capítulo anterior foram a entrevista semiestruturada e a observação participante.

Para as entrevistas foi utilizado um questionário semiestruturado com pequenas variações por grupo de entrevistados, exceto E3 e E4 que foram instados a responder questões mais específicas acerca dos encaminhamentos mais recentes do MEC/SESu que, à época dessas entrevistas, havia decidido, com base no SINAES, utilizar-se dos resultados do ENADE para fundamentar procedimentos regulatórios e de supervisão especial nas IES.

Todos, todavia, foram provocados a manifestarem-se sobre a questão central objeto da investigação oferecendo depoimentos acerca de suas próprias visões sobre o SINAES, seu processo de implementação, seus resultados sobre as IES e/ou currículos, nessas reflexões invariavelmente os entrevistados se referiram aos instrumentos do SINAES, quais sejam, a autoavaliação, o processo de autorização e reconhecimento de cursos e o ENADE. Poucos fizeram menção ao processo de avaliação externa considerando que à época das entrevistas não havia iniciado efetivamente essa etapa do ciclo avaliativo.

Ainda que os sujeitos pesquisados pertençam a grupos distintos, com diferentes perspectivas de compreensão e de comprometimento com a política pública de avaliação da educação superior e com os seus resultados, foi possível determinar cinco categorias que, como conceitos gerais serviram para organizar o conjunto das manifestações dos entrevistados possibilitando urdir uma teia de significados que fez todo sentido na articulação com as categorias que emergiram da experiência observada. São elas:

- Os impactos do SINAES sobre o currículo;
- O SINAES como sistema de avaliação;
- A CPA e a autoavaliação;
- O ENADE;
- A regulação e a supervisão.

Sobre cada uma delas é possível verificar as convergências e divergências e inferir acerca do posicionamento dos sujeitos.

A observação participante foi possibilitada em decorrência da oportunidade de realização de um trabalho, na condição de consultor, junto a uma universidade que estava iniciando o seu processo de adequação às determinações legais impostas pelo SINAES. Nesse processo foi possível acompanhar toda a mobilização interna que decorreu da política pública de avaliação e os seus desdobramentos no cotidiano da instituição, interagir com os sujeitos e elaborar junto com eles o planejamento e o desenvolvimento das ações que, para aquela realidade institucional, se apresentava como necessária e condizente.

Os registros das observações foram tomados ao longo das inúmeras sessões de trabalho conjunto com os gestores da IES e docentes que se engajaram nos grupos de trabalho constituídos para os diversos encaminhamentos propostos. Da consulta a este material resulta a descrição da experiência que se seguirá de onde ressalta, de pronto, algumas categorias que emergiram e contribuiram para ampliar o processo de compreensão da atual política pública de avaliação da educação superior e o seu potencial transformador. Tais categorias são:

- Participação e compromisso;
- CPA e autoavaliação institucional;
- ENADE;
- Regulação/Supervisão.

O tratamento das informações coletadas por meio das entrevistas, posteriormente concatenados com as informações obtidas nos registros da experiência observada, constituem a base empírica que fundamenta, à luz da teoria apresentada, as conclusões possíveis em vista dos objetivos da pesquisa.

O procedimento utilizado na transformação das informações em dados que possibilitem análise e interpretação foi o da determinação das categorias de análise indicadas à montante que permitiu agrupar o conjunto dos elementos relatados pelos entrevistados, bem como aqueles por mim observados e diligentemente apontados nos registros efetuados.

O agrupamento proposto emergiu da convergência de relatos, no caso das entrevistas e de registros, no caso da observação direta e estão, sem dúvida, condicionados pelo próprio interesse da investigação proposta. No caso das entrevistas, direcionadas pelo tipo de questão proposta na arguição semiestruturada, e, na observação, pela seleção dos registros apontados que longe de ser uma descrição cursiva da experiência vivenciada foi uma coletânea de registros subordinadas a um protocolo previamente determinado de interesses orientados pela investigação proposta.

Para interpretação e análise dos dados adotei o critério de primeiro discutir os dados das entrevistas mostrando a convergência das falas em torno das categorias propostas, em seguida descrever a experiência observada para, só então, proceder à análise articulando o conjunto dos dados da base empírica com as informações coletadas junto aos documentos manuseados.

6.1 Discussão dos dados - entrevistas

A partir da transcrição das entrevistas levantei características que foram apontadas como indicativos condizentes com o problema dessa pesquisa e os reuni em cinco categorias distintas. Prossegui fazendo um mapeamento das informações obtidas de cada sujeito pesquisado, agrupando-as, sinteticamente, nas categorias cuja análise apresento a seguir.

6.1.1 Os impactos do SINAES sobre o currículo

Em relação ao impacto sobre o currículo, dos dez entrevistados, cinco (E1, E5, E9, E6 e E7) consideraram que o SINAES tem tido impacto, na perspectiva de gerar mudanças significativas, à medida que desencadeia mobilização em função dos resultados da avaliação. Um entrevistado (E8) afirmou não conseguir perceber impacto e outro (E3) disse não ter parâmetros para essa análise, muito embora relate especificamente ações de supervisão que decorrem do SINAES e atuem sobre o currículo de cursos específicos. Um entrevistado (E4), embora tenha negado a existência de impacto no currículo, observa que há impacto sobre a qualidade do ensino ministrado, o que permite inferir uma concepção mais limitada de currículo desse entrevistado do que a com que vimos trabalhado. Outro entrevistado (E2) considera que o SINAES não tem influência sobre o currículo nem tampouco na reformulação curricular, contudo, levanta a possibilidade de que, a longo prazo, articulado a uma nova política, tenha potencial para implicar reformulação curricular. Há, porém, um entrevistado

(E10) que, embora não creia na possibilidade de o SINAES causar impacto no currículo, entende que pode influenciar no delineamento dos currículos dos cursos.

Algumas falas patenteiam essas diferentes percepções:

> Eu tenho um palpite. Como a gente não começou a executar as avaliações (...) nem tanto em função do conceito que vai gerar, mas o movimento que isso gera de que haja nas instituições uma busca de pensar diferente seus processos. Afinal, se tem uma avaliação, eu tenho de pensar o currículo sob esse olhar da avaliação, porque a avaliação é uma emissão de juízo de valores (E1).

"Eu ainda não consigo perceber muito, uma interferência, uma consequência do Sinaes" (E8).

> Com a devida vênia, não há qualquer impacto do SINAES sobre o currículo da educação superior, uma vez que este é determinado pelo Conselho Nacional de Educação. O SINAES está tendo um forte impacto sobre a qualidade do ensino ministrado (E4).

"Não tenho dúvida. Então eu vejo que a autoavaliação institucional permite um olhar seguro, verticalizado acerca da relevância do currículo" (E9).

> Eu acho que a tendência que têm algumas universidades, (...) eu acho que não dá conta. Ele não dá conta de influenciar os currículos escolares, ele trabalha (...) com o currículo que já está sendo implementado, das normas curriculares (...) eu acho que dificilmente o sistema vai conseguir ter uma interferência na reformulação curricular. Agora, pode ser a longo prazo, (...) casado com uma nova política, talvez, de reformulação curricular (E2).

"Eu não tenho parâmetros para pensar sobre isso. (...) Eu tenho a seguinte opinião: este procedimento de supervisão, nos cursos de direito e de medicina, à medida que o Sinaes (...) ele será decorrente deste processo avaliativo" (E3).

"Existem, sim, alguns dados ali, que o coordenador de curso mais atento pode lançar mão para melhorar seu curso, melhorar seu projeto pedagógico, melhorar sua grade curricular na medida do possível" (E7).

> (...) sob o SINAES aí que foi uma mega-avaliação; foi verdadeiramente uma avaliação institucional, porque ela pegou a universidade inteira: o moço do almoxarifado escreveu, a mulher da biblioteca escreveu, todos, porque você lembra, você conhece essa avaliação. Você lembra que nível se interessava, então faz nenhum (...). Eu tinha um projeto aqui sobre os cursos de extensão, ou sobre os problemas da extensão da Universidade não sei das quantas. Eu tinha essa avaliação aqui, com resultados efetivos, números interessantes, que levavam as pessoas ao caminho. Só que o SINAES fez um trabalho e inseriu política na triagem (E6).

> Mas isso não significa necessariamente que as práticas dos docentes, ou seja, o currículo efetivado no contexto da sala de aula, ou seja, (...) propriamente dito, responda de imediato essas alterações nos planos e nos projetos de curso. A gente sabe como é difícil, no âmbito da universidade, ou no curso, implantar alterações efetivas (...) a gente chegar de acordo de nova estrutura curricular, programas de curso, mas esses programas acabam tomando as feições dos docentes que (...) o docente que ganhou uma certa autonomia na organização do seu trabalho no âmbito da sala de aula, que demandaria uma análise muito cuidadosa de como isso tem sido (...) no âmbito da sala de aula (...) eu não arriscaria a dizer que ele chega a efetuar uma alteração no currículo, mas talvez ele possa sim (...) no delineamento do currículo previsto para o curso (E10).

Quando mencionamos o impacto que o SINAES causou no currículo, estamos supondo, em consonância com o conceito de impacto que adotamos (DRAIBE, 2001), mudanças ou alterações efetivas na realidade curricular. Tendo em vista os objetivos e as finalidades do SINAES, essas transformações qualitativas que a avaliação teria potencial para desencadear voltar-se-iam para melhorar a qualidade da educação, para orientar a expansão da oferta de cursos e vagas na educação superior, para aumentar a eficácia institucional e a efetividade acadêmica e social da IES, bem como valorizar a missão pública da instituição por intermédio da promoção de valores democráticos, de respeito à diferença e diversidade e de afirmação da autonomia e identidade institucional.

Com essa amplitude conceitual, é compreensível que as assertivas dos entrevistados em relação a esse quesito não tenham apontado impacto de fato, mesmo considerando os argumentos na tentativa de traduzi-lo. Parece-nos que a afirmativa dos entrevistados passa mais pela expectativa do que propriamente pela evidência prática de que o SINAES pode orientar uma transformação no currículo das universidades.

O que as falas revelam é uma convergência no campo prescritivo do que deveria ser, apontando que os entrevistados entendem a proposta do SINAES mais relacionada ao campo de sua concepção do que ao de sua implementação. Parte dessa percepção explica-se pela incompletude do processo avaliativo, que, à altura da maioria das entrevistas, nem sequer havia iniciado a fase de avaliação institucional externa[71]. Outra parte pode inclusive estar ligada a uma aposta quanto ao desenvolvimento da política de avaliação.

Mesmo tendo considerado a voz dos integrantes de universidades, que se diferenciam pela maior autonomia, observamos que a atual política pública de avaliação da educação superior,

[71] Muito embora o processo de autoavaliação já estivesse totalmente concluído em todas as IES com a entrega do relatório, complementado por inúmeras avaliações de cursos e de desempenho de estudantes (ENADE).

por meio dos seus diversos instrumentos, não tem colaborado para que as instituições realizem mudanças curriculares mais profundas, ainda que tenham sido mencionadas mudanças pontuais nos documentos de caracterização mais geral das universidades (PDI e PPI).

Essa observação não se estende, entretanto, às transformações em currículos de cursos específicos, haja vista a fala de E3 e E4 e mesmo a experiência que descreverei mais adiante, demonstrando que o SINAES, em determinado momento de sua trajetória de implementação, afasta-se de suas finalidades gerais e volta-se para legitimar ações de forte impacto sobre o currículo de determinados cursos, a exemplo do caso de direito. Tais medidas se articularam a partir dos resultados do ENADE e serão abordadas quando da análise dessa categoria.

6.1.2 O SINAES como sistema de avaliação

Uma das questões que interessaram nessa pesquisa foi conhecer o que pensam os entrevistados acerca do SINAES como sistema nacional de avaliação, considerando as concepções de regulação e emancipação que permeiam a política pública em sua concepção e em sua incipiente implementação.

O SINAES foi considerado proposta de vanguarda por um dos entrevistados (E5) uma vez que respeita a diversidade e os aspectos multiculturais, acolhendo a missão e a proposta de cada instituição. Segundo esse entrevistado, o avanço do SINAES estendeu-se para a capacitação dos avaliadores, já que espera do avaliador que considere a instituição, a partir do que está delineado no seu PDI, tendo ele recebido orientação de manter o diálogo em prol da autonomia da instituição. O mesmo entrevistado afirmou, porém, que ainda não teve evidência se, de fato, o SINAES contribui para ajudar a instituição a melhorar, a partir dos pontos fracos apontados. Algo que se destaca na percepção desse entrevistado é a referência feita ao SINAES como uma avaliação de processo, formativa, com ressalva ao ENADE em função de manifestar que não compreende o seu objetivo.

> Eu só não me convenci ainda com relação ao Enade. Por mais que eu estude sobre o Enade, eu não entendo como é que é, qual o objetivo de você conhecer um aluno que entra numa instituição e um aluno que está saindo da instituição, sem conhecer sua trajetória (E5).

O entrevistado E8 também fez menção ao salto qualitativo do SINAES em relação ao ENC e destaca a possibilidade de perceber o valor agregado, em uma amostra que impede a manipulação. Contudo, considera que, devido à forma de divulgação, retrocede ao que era o "Provão".

> (...) acho que a competição, avaliação adotada pelo SINAES é uma competição formativa, porque inventa história, contexto, o momento. Quando você fala de um *ranking,* você joga todo mundo na vala comum, como se ninguém tivesse histórico; que quem tem 50 alunos é como se tivesse cinco; é todo mundo a mesma coisa (E8).

Vale destacar que a visibilidade dada aos resultados do ENADE, em detrimento dos outros instrumentos de avaliação do SINAES, fomenta a política de ranqueamento a serviço da criação de hierarquias de excelências, o que implica o questionamento sobre as avaliações de desempenho e a sua incidência na melhoria da qualidade de ensino.

O entrevistado E4, entende que os instrumentos do SINAES estejam integrados em seu resultado e manifesta muita convicção quanto à capacidade do SINAES em melhorar a qualidade do ensino dos cursos de direito. Em suas palavras, "O SINAES está tendo um forte impacto sobre a qualidade do ensino ministrado" (E4).

O entrevistado E9 fez uma avaliação bastante positiva do SINAES, entendendo que contribui para conhecer os meandros internos das instituições por meio da autoavaliação conduzida pela CPA. Afirmou, ainda, que o atual sistema de avaliação da educação superior possibilita comparar o olhar interno (autoavaliação) com o olhar externo (avaliação externa) e permite compreender os processos educacionais por meio do ENADE, além de avaliar as condições de cursos da graduação.

"Então vejo o SINAES como um avanço excepcional na tentativa de diagnóstico e de regulação de um sistema (apesar de gigantesco, são mais de 2300 instituições) frágil, frágil, no que se refere a critérios de qualidade das suas instituições, dos seus cursos" (E9).

Consoante com os entrevistados citados acima, o entrevistado E7 fez uma avaliação apreciativa do SINAES.

> (...) eu não sou crítica ao SINAES. Para dizer a verdade, eu acho que não tenho nenhuma crítica a fazer; eu só tenho a dizer que eu acho que foi uma decisão acertada, acho que só contribui para a sociedade, para a universidade em si, no âmbito interno (E8).

Da mesma opinião e ainda mais enfático é o depoimento de E6, que ressalta a possibilidade trazida pelo SINAES àquelas IES que já realizavam processos de avaliação, mas tinham dificuldade em integrar as várias dimensões avaliativas.

> (...) acreditamos em autoridade, né? Ela [SINAES] trazia uma autoridade da lei que dizia assim: Olha, gente, não é só avaliação de professor não, ou de aluno, você vai em instituição e este é só o bode expiatório. Avaliação de professor é algo que todo mundo ama fazer. Não é só professor e aluno que tem que ser avaliado, não. Gente, não é só isso não: é a biblioteca, é a sustentabilidade financeira, é o funcionário técnico e administrativo, é todo investimento de todos os equipamentos, as condições para o ensino. Para ter um *status* institucional, a avaliação tem que ir da portaria até o mantenedor (...) (E6).

O entrevistado E10 fez uma consideração abrangente referindo-se aos sistemas de avaliação em geral da educação superior ao enfocar que provocam mobilização das instituições, ainda que tenha questionado a incidência na melhoria do ensino.

> Eu acho que vários dos indicadores de critérios utilizados nas avaliações de cursos nas Instituições de Ensino Superior, eles gradualmente, de fato, induziram as modificações. Por exemplo, no nível de titulações dos professores, no quantitativo de funcionários disponíveis em termos de infraestrutura, os equipamentos de informática, os acervos de biblioteca, eventualmente nas próprias condições físicas de funcionamento. No entanto, essas melhorias, acho que nós temos um impasse no seguinte sentido: até que ponto induziram a uma melhoria no processo de ensino e, portanto, uma melhoria no aprendizado dos alunos? Então, aí eu acho que tem um fator, que as sistemáticas de avaliação acabam conseguindo um pouco incidir, que é na própria dinâmica institucional (E10).

De certo que as avaliações externas têm contribuído para movimentar as instituições, contudo o que está em pauta é que melhorias, de fato, têm sido desencadeadas, considerando o sentido dado a essas mudanças pelas IES. Ressalto que Santos (2001) observou em sua pesquisa ter sido inegável que o "Provão" tenha contribuido para movimentar as instituições, porém, este movimento ocorreu na direção de afirmar uma forte tendência de unificação do currículo das instituições, por meio dos exames nacionais.

O entrevistado E2 ressente-se do processo de implementação, que considera lento e confuso, embora tenha uma visão positiva acerca da concepção da proposta.

> (...) acho que hoje, publicamente, na sociedade, meio que houve um esquecimento da proposta e do projeto em si, por isso é meu medo de hoje não cair no descrédito (...) um negócio bacana, perfeito e completo, mas que não funciona, ou é melhor ter um negócio (com) três instrumentos só, objetivo e rápido, que você vai solucionar rapidamente, ou é melhor ter um sistema complexo que é o ideal, que é a avaliação (E2).

O entrevistado E3 faz verdadeira apologia do SINAES ao fundamentar aquilo que ele denomina uma mudança de paradigma para avaliação.

> (...) hoje fica claro o seguinte: o sistema avaliativo ele é necessário, ele é fundamental, ele estabelece os parâmetros de qualidade dentro de um sistema. O processo regulatório também é fundamental, mas o Estado precisa recuperar o seu papel de intervenção, ou seja, o papel de polícia (E3).

A mudança de paradigma anunciada pelo entrevistado E3, consiste na sua visão acerca da utilização do SINAES com vistas a fundamentar um papel mais ativo do poder de polícia administrativa do Estado o que será mais bem discutido adiante.

O entrevistado E1, relembremos, presidiu a CONAES que existe como decorrência direta do SINAES, estando em pleno exercício das atividades de coordenação da política de avaliação no momento da entrevista. Compreensível, portanto, que seja cioso das potencialidades do SINAES, inclusive de integração com os Sistemas Estaduais de Educação Superior.

> Tem uma coisa a mais que a gente está fazendo agora que eu acho bem interessante, que (...) o Sinaes é um sistema nacional e não federal, e, portanto abrange tanto o sistema federal quanto os estaduais, e a lei do Sinaes é confusa. Então, agora a gente está num processo grande com os sistemas estaduais, de integrar os sistemas estaduais no sistema nacional (E1).

Não há, nos vários grupos de entrevistados, uma única fala contundentemente crítica ao SINAES. Mesmo aqueles que apontam problemas ressaltam expectativas muito positivas e indicam os caminhos por onde se percebem os avanços.

Tamanha unanimidade decorre, entretanto, de percepções bastante distintas acerca da política pública. No grupo dos agentes, nas universidades, o que emerge é uma expectativa muito grande quanto aos resultados da política pública; a percepção é muito voltada à concepção da política e ao seu enunciado, que afirma um modelo de avaliação formativa e emancipatória. As críticas quanto à implementação são tímidas e pontuais e estão matizadas pela ideia de que se trata de problemas de percurso, sem risco de macular o SINAES.

No grupo dos gestores responsáveis pela concepção e/ou implementação da política, distinguem-se, de um lado, aqueles que estão mais comprometidos com o caráter emancipatório da política, estando mais apegados à formulação do texto do SINAES, e, de outro, aqueles que enxergam o que um dos entrevistados denominou “mudança de paradigma”

(E3) e veem na política de avaliação o fundamento para mais regulação e mais supervisão sobre a educação superior. Ambos, entretanto, por razões diferentes, são francamente favoráveis ao SINAES, o que revela que as diferentes concepções de avaliação coexistem e balizam os argumentos, ainda que inscritos em paradigmas opostos, no processo de implementação dos SINAES.

Entre os especialistas em avaliação, encontramos um bastante entusiasmado (E9) quanto às possibilidades que o SINAES abriu para a avaliação e o justifica com razões e fundamentos semelhantes aos empregados pelo grupo de agentes nas universidades. Outro especialista (E10) não está tão empolgado, embora encare a política pública de avaliação proposta pelo SINAES como um avanço em relação àquela que veio substituir.

6.1.3 A CPA e a autoavaliação

Ao arguir os entrevistados sobre o processo da autoavaliação institucional conduzido pela CPA, houve predominância de uma visão favorável daqueles que se manifestaram a respeito desse instrumento do SINAES, tendo boa parte das manifestações assinalado o trabalho de autoavaliação como ferramenta a serviço de uma perspectiva de emancipação na IES, seja pela via da reflexão sobre o currículo (E5; E1), seja pela via da autonomia (E7), seja por intermédio de um repensar das práticas internas à IES (E9) ou ainda pelo seu caráter ético e de maior valor moral (E2; E6).

O entrevistado E5, ao referir-se às mudanças ocorridas a partir da autoavaliação institucional, mencionou reformulação no PDI e no PPI.

> Reflexão sobre os currículos institucionais, os currículos dos cursos, eles fizeram uma autorreflexão e, a partir daí, alguns até avançaram e fizeram algumas alterações curriculares. Houve ótima dinamização de coordenadores no sentido de buscar um ponto ótimo para a dinâmica da própria instituição (E5).

O entrevistado E9 fez uma abordagem interessante a respeito da CPA a serviço da regulação ou emancipação ao distinguir as universidades particulares das universidades públicas. Para esse entrevistado, a autoavaliação institucional tem contribuído para a emancipar as instituições públicas, à medida que o processo tem fomentado maior reflexão do cotidiano

institucional em um esforço de aprimoramento. Isso, entretanto, não vem ocorrendo nas universidades particulares, cuja preocupação tem sido exclusivamente a regulação.

> Na minha opinião, quando tratamos a autoavaliação institucional no âmbito das instituições públicas, eu observo muito facilmente que a avaliação tem sido usada para a busca de aprimoramento institucional, do que estás chamando de emancipação. Tem sido uma sistemática que proporciona à comunidade interna das instituições públicas refletirem acerca das suas atividades, do seu fazer cotidiano, buscando um aprimoramento. No entanto, observo que, do outro lado, quando passamos a fazer a análise de instituições particulares, instituições privadas de educação superior, o objetivo, a preocupação deles maior não é com o aprimoramento, senão com a regulação (E9).

O mesmo entrevistado, ainda, considera que o processo de autoavaliação institucional, em princípio, constitui uma forma de avaliação emancipatória, pois contribui para as instituições refletirem sobre as atividades cotidianas de maneira a mover-se na direção da melhoria, tendo em vista a missão institucional articulada às necessidades da sociedade. Nesse ponto retomamos Saul "a avaliação emancipatória caracteriza-se como um processo de descrição, análise e crítica de uma dada realidade, visando a transformá-la" (1988, p.61).

Pelas considerações do entrevistado E7, foi possível constatar que a CPA atuou com autonomia a fim de levar seus integrantes a participar.

> Primeiramente, eu quero deixar claro que todas as decisões que envolveram a CPA foi a CPA mesmo, sem intervenção de mantenedora, de reitoria, ou seja, é claro que existia um presidente distribuindo as tarefas, decisões ali que tinham que ser tomadas por ela, mas o grupo interagia e nós distribuíamos, conforme o perfil de cada um, o trabalho a ser desenvolvido durante cada semana ou aquele mês até a próxima reunião. Era um trabalho realmente em grupo (E7).

O entrevistado E1, falando na condição de dirigente da CONAES, ressalta a importância da autoavaliação, chegando mesmo a prever que seu uso se disseminará nas IES, podendo vir a ser utilizada no âmbito dos cursos com vistas à sua reformulação curricular.

> (...) a avaliação é uma emissão de juízo de valores (...) e a instituição vai precisar (...). Eu diria que isso vai se repercutir sim no trabalho (...) os cursos têm assumido processo de autoavaliação, o que seria ideal, chegar a isso, embora a normativa da Conaes fale somente de relatório de autoavaliação das instituições (E1).

O processo de reformulação curricular, por sua vez, também se apresenta como algo complexidade. Conforme Iannone:

> A reorganização curricular tem sido um desafio em função da complexidade de que se reveste tal iniciativa. Inicialmente poderia considerar como desafiadores dois

> desencadeantes da reorganização curricular, colocando-os sob duas perspectivas, utilizando os estudos de Popkewitz (1997: 11) que distingue reforma e mudança. Ou seja, a reorganização curricular poderia ser desencadeada por uma reforma "palavra que faz referência à mobilização dos públicos e às relações de poder na definição do espaço público", ou pela necessidade de mudança que "à primeira vista, tem uma perspectiva menos normativa e mais científica" (Popkewitz,1997: 11), frequentemente relacionada à satisfação das expectativas em termos de eficiência, racionalização de recursos e efetividade (2002, p.18-19).

O entrevistado E2 refere-se à CPA e ao processo de autoavaliação contrapondo-o ao do ENADE. Em sua visão, a centralidade do ENADE e sua grande visibilidade impedem que a sociedade conheça o trabalho produzido pela CPA. Em sua crítica, fica implícita uma visão que valoriza o conteúdo avaliativo do processo de autoavaliação em detrimento daquele obtido por meio do ENADE.

> (...) o sistema cada vez mais dá ênfase maior ao ENADE, que, na verdade, é mais visível, é uma prova pública. Ninguém está sabendo (...) não está sendo analisada, ninguém está vendo o resultado das avaliações externas, ninguém está vendo o que está sendo vinculado à CPA (...) o que se vê publicamente, o que a imprensa explora é o ENADE (E2).

Percebe-se na fala dos sujeitos acima que o processo de autoavaliação é reconhecido como potencializador para o desenvolvimento da autonomia da instituição, tendo como horizonte o aprimoramento, o que se contrapõe à valorização que é dada ao ENADE, em detrimento dos resultados da autoavaliação.

O entrevistado E6 enfatiza a consistência do trabalho desenvolvido pela CPA que preside e a origem das demandas, ressaltando o aspecto ético do emprego das avaliações produzidas no âmbito da CPA.

> Eu sempre coloquei para a CPA que temos a função e a obrigação de ter um projeto sempre justificado metodologicamente. Aqui não é o supermercado da avó, somos uma academia produtora de conhecimento. Segundo, todos os nossos projetos e processos têm que ser construídos direto com resultados. Há projetos da Mantenedora? Há! Ela já pediu para pesquisar como o aluno entendia esta questão da metodologia institucional na prática. Mas ela nunca pediu para avaliar uma mesma pessoa e nem para mandar embora ninguém. Isto até pode vir a acontecer, mas até hoje nunca aconteceu. Então, há este respeito ético e aí eu coloco os processos com tudo justificado, com bibliografia como manda a academia. São processos científicos. Segundo a ética e discrição, é imprescindível; ela só tem acesso via senha e a senha dá acesso apenas à sua avaliação (E6).

Outra fala importante deste entrevistado acerca da CPA e do seu trabalho de autoavaliação no âmbito da IES a que está vinculado diz respeito ao emprego do produto da autoavaliação, que,

segundo E6, é utilizado para subsidiar o trabalho da gestão da qual se cobra a resposta aos problemas apontados pela CPA.

> Quando termina isso, a gente diz a CPA sugere (...) não, ou melhor, a CPA aponta aquilo que até na linguagem do SINAES quais são as fragilidades deste objeto avaliado, as potencialidades, as qualidades e as nossas sugestões. Agora, cada área tem seu gestor, com suas funções. Se ele não resolve, vem a mantenedora e a comissão ou quem quer que seja. Se aquilo apontado não foi resolvido, ele é impulsionado a resolver isso. Mas nós, ainda em outra avaliação daquele mesmo objeto anterior, comunicamos, a CPA, em um processo anterior, já constatou que..."A CPA já apontou em 2002 que este problema bla bli bla bla..." e os alunos continuam dizendo que não foi resolvido... a gente tem este processo, este trabalho (E6).

Em contraposição a isso, o entrevistado E10 constata, por meio de sua vivência no acompanhamento de algumas pesquisas sobre o SINAES, que o uso que andam fazendo da autoavaliação está muito aquém de suas possibilidades.

> (...) as evidências que nós temos tido, principalmente no que se refere à autoavaliação institucional, inclusive em teses concluídas, é que muito pouco se altera em função dos resultados da autoavaliação, quer dizer, a autoavaliação inclusive, agora toda formalizada com as (....) elas acabam tendo uma produção de informação, elas acabam viabilizando uma grande produção de informações, informações essas que acabam tendo um uso efetivo, para o processo de tomada de decisão, para a gestão institucional, seja do ponto de vista de questões administrativas, seja do ponte de vista de questões curriculares, um impacto, um uso muito pequeno (E10).

A consideração do E10 expressa a dimensão ética da avaliação que implica o uso dos resultados da autoavaliação e cabe questionar se o uso será alavancador para a instituição ou se simplesmente cumprirá uma obrigação formal de encaminhamento. Se os resultados de qualquer processo avaliativo, considerando a autoavaliação, não contribuírem para gerar intervenções coloca-se em prova a finalidade da avaliação. Afinal, para que avaliar?

Tal indagação remete-nos a Casali:

> A avaliação é uma prática na qual muitos processos complexos deságuam e da qual muitos outros decorrem. Ela é o ponto crucial do currículo. Por isso, ela pode ser também (portanto, *deverá ser*) o ponto de partida de desarmamento de tensões e de reconstrução de novas relações propriamente educativas, as quais não se constroem fora de um ambiente de confiabilidade, de lealdade recíproca, de convergência de interesse de todos sobre os processos educativos (CASALI, 2007, p.17).

O entrevistado E8, que também esteve à frente de uma CPA por muito tempo, embora reconhecendo oportunidades de emprego dos resultados da autoavaliação em sua própria

instituição, avalia que, do ponto de vista do SINAES, o trabalho da CPA e mesmo os relatórios produzidos de autoavaliação perderam centralidade e foram relegados a segundo plano.

> As CPA(s) estão um pouco abandonadas em relação à proposta inicial. Foi sinalizado que, da primeira capacitação, se encaminhariam para outras, primeiro para fazer o projeto de autoavaliação, depois para o próprio relatório. Participei de uma capacitação do INEP e ficou claro que não havia uma ideia clara do tipo de relatório requerido (...). Os prazos eram muito curtos. A devolutiva do projeto de autoavaliação foi muito demorada e muito padronizada. Pediram para corrigir no relatório sem uma preocupação formativa. A proposta de respeitar a história não foi levada em conta nas devolutivas que foram padronizadas. Tem quase um ano que entregamos o relatório e não há devolutiva (E8).

Essa fala é representativa de que as questões burocráticas relativas à autoavaliação se sobrepõem ao propósito formativo. Seria imperativo que houvesse uma discussão dos resultados supondo articular o olhar interno ao olhar externo, ainda que se possa por em questão a condição efetiva do INEP de proceder dessa forma, considerando a prevalência do paradigma que tem permeado a atual política pública de avaliação da educação superior ao priorizar a regulação em detrimento da emancipação

Não terem os entrevistados E3 e E4 mencionado essa questão reforça o argumento levantado por E10 e E8 na medida em que, estando os primeiros diretamente comprometidos com o processo de implementação do SINAES, notadamente com o procedimento de supervisão especial desencadeado como decorrência do SINAES – mas precisamente pelos resultados do ENADE –, mostra-se coerente que eles desconsiderem a dimensão de autoavaliação institucional presente no SINAES como desencadeadora de ações por parte dos órgãos de supervisão.

De maneira um tanto invertida em relação à que consta na formulação do SINAES, o entrevistado E3 fez menção ao procedimento de autoavaliação ao tratar especificamente dos procedimentos de supervisão especial sobre os cursos de direito com conceito ENADE e IDD insuficiente.

> Então, a partir dos resultados do Enade e IDD, aqueles cursos que tiverem nesses dois indicadores insuficiente. Qual foi o primeiro procedimento nosso tomado esses dois indicadores? Nós notificamos as instituições para que, em um prazo de dez dias, apresentassem um diagnóstico dos cursos. Neste diagnóstico apresentando as insuficiências do curso que levaram a esse baixo desempenho desses dois indicadores, e medidas e propostas e prazos para implementação dessas medidas de saneamento dessas insuficiências. Então, você vê o seguinte, que, já nesse primeiro

> procedimento, o que nós fizemos, e isso é uma coisa interessante, nós obrigamos as instituições a fazerem o que está posto no Sinaes a autoavaliação (E3).

Adiante, pretendo aprofundar mais o contexto em que o SINAES passou a fundamentar ações de supervisão especial com base nesses indicadores (ENADE e IDD), segundo experiência observada e consulta a documentos, voltando assim a essa questão.

Fica muito evidente na fala dos entrevistados de todos os grupos a defesa da avaliação voltada à emancipação e com caráter formativo, da emulação ao papel da CPA e do instrumento da autoavaliação institucional. Mesmo ao manifestarem preocupação quanto à CPA ou quanto à autoavaliação, essa preocupação concerne à perda de prestígio da CPA ou à não utilização dos resultados da autoavaliação.

6.1.4 O ENADE

Em relação ao ENADE, divergiram as opiniões dos entrevistados, tendo sido muito poucas as visões comuns. Houve reconhecimento por parte deles que o ENADE gera um *ranking* entre as instituições, no que se assemelha ao "Provão". A diferença está no peso valorativo dado a esta questão. Para o entrevistado E1, esse é um aspecto preocupante do ENADE, embora lhe pareça inevitável que isso ocorra em função do histórico de avaliação criado pelo extinto "Provão". Sua expectativa é otimista, podendo o ENADE rapidamente perder a centralidade para o processo de avaliação dos cursos.

> A partir do ano que vem, os cursos incluídos no Enade (...) quando sair o Enade, metade dos cursos já vão estar com a avaliação de curso. O Enade vale muito pouco em termos de avaliação de curso. A mídia já dá um passo adiante porque já fala de alunos e não de cursos. O que me preocupa é o que se faz com o *ranking*. (Como) Fazer com que não seja tão negativo? (E1).

Na opinião do entrevistado E4, ao contrário, o ranqueamento é mobilizador de preocupações com a melhoria da qualidade dos cursos. Em suas palavras: "A ressaltar apenas o fato de que a divulgação dos resultados dos vários instrumentos de avaliação (especialmente o exame de ordem e o ENADE) tem feito com que as IES tenham se preocupado um pouco mais com seus cursos jurídicos" (E4).

Na visão do entrevistado E9, o ENADE se distingue do "Provão" em função de um avanço conceitual. Segundo ele o instrumento dispõe de potencial para conhecer melhor o aluno que chega à IES e oferece subsídios para refletir sobre o processo de aprendizagem.

> O ENADE vem na tentativa de não só olhar produtos, mas lançar um olhar sobre os processos, lançar um olhar sobre o perfil do aluno que está entrando. Então, na minha opinião, o ENADE pode *grosso modo* parecer-se com o "Provão", mas tem um avanço conceitual excepcional ao colocar olhos, ao colocar foco no processo educacional que leva à compreensão de um produto (E9).

O entrevistado E8 retoma o argumento negativo do processo de ranqueamento a que a divulgação dos resultados do ENADE certamente leva, ressaltando, entretanto que há aspectos positivos no ENADE em comparação com o modelo anterior, mas que acabam por anular-se em virtude dos resultados junto ao público.

> Não vou dizer que eu não gosto dos SINAES. Eu gosto. Se não é ideal, registra um salto qualitativo para o processo que tinha anteriormente, mas, a partir do momento que ele é divulgado dessa forma (...), acho que volta naquilo que era o antigo "Provão". Agora é melhor, se você consegue perceber o valor agregado, isso é inquestionável. O fato de ser por amostra, o fato de não poder, a manipulação é menor. Mas eu achei muito desagradável: eles mandaram um relatório, dão *feed-back* ao aluno, eu acho que só a forma de divulgar ao público, de uma forma geral, favorece os oportunistas (...) estão cometendo o mesmo engano do MEC com o "Provão" (E8).

O entrevistado E6 lamenta que, no processo de implementação, o SINAES não tenha conseguido evitar o ranqueamento, embora, em sua concepção, tivesse sido essa a intenção dos gestores da política pública.

> Eu senti que eles tinham a intenção de acabar com o *ranking* no SINAES, só que a mídia e a forma que o *ranking* é feito, esse *ranking* conseguiu. O mercantilismo nas universidades estava forte demais, não sei como eles vão fazer, se é que eles continuam querendo acabar com o *ranking* no SINAES. Na avaliação dos projetos, eles não copiaram; acho que foram fiéis ao que colocaram, fizeram as avaliações tipo 1, tipo 2 e tipo 3, mas divulgaram de uma forma (...) (E6).

O entrevistado E2, por sua vez, considera que a visibilidade dada ao ENADE prejudica o processo de autoavaliação institucional, à medida que os relatórios produzidos não estão sendo levados na conta devida.

O entrevistado E7 faz uma avaliação próxima daquela formulada por E9, na medida em que consegue enxergar no ENADE um instrumento favorável à emancipação, ressaltando no instrumento a possibilidade de servir à reformulação da prática docente, muito embora

também julgue delicado o aspecto de projeção na mídia, fator que pesa no ranqueamento das instituições, em consonância com o entrevistado E10, que salientou o ENADE nessa mesma direção.

> Talvez seja esse o maior problema que eu enxergo. O Enade é claro, serve para nós vermos o desenvolvimento do aluno e entender até que ponto você, como gestora, conseguiu intervir no processo de aprendizado do aluno. Você consegue entender isso, mas, na verdade, eu acho que, para o público de maneira geral, é colocado para o público na mídia, eu acho que não é tão positivo assim, nem sempre é positivo (E7).

> Agora, de qualquer forma, eu acho que uma característica que eles acabam mantendo é a ideia do *ranking*. Eles não conseguem superar essa ideia do mesmo porque talvez seja o uso público, o que mais efeito público dá, entendeu? Então, tanto os órgãos governamentais acabam fazendo uso de uma divulgação na imprensa que acaba explorando muito essa perspectiva do *ranking*, quando as próprias instituições acabam usando o seu lugar no *ranking* para a sua própria publicidade (E10).

O entrevistado E10 abordou, ainda, o uso das informações e o processo de divulgação dos resultados postos a serviço da competição entre as instituições, em detrimento da cooperação.

> Do ponto de vista dos próprios gestores da política, eu acho que o uso que tem sido feito das informações, e a forma e difusões das informações, isso das origens, quando o doutor (...), eu acho que acabou se dando muito maior viabilidade a uma perspectiva de competição e não efetivamente de cooperação entre as instituições. Desse modo, a qualidade buscada é de uma instituição em oposição a outra instituição; o pressuposto é da desigualdade de qualidade que está subjacente à própria lógica de avaliação que vem sendo implementada. Ainda com relação ao SINAES, eu acho que cabe um comentário em relação à ideia das provas: a prova no ingresso e a prova ao final do curso. Acho que, em termos de intenção, é interessante e você vê o que curso efetivamente agregou aos alunos, considerando suas condições de ingresso (E10).

Uma abordagem de contrariedade com o ENADE, dissonante da dos demais entrevistados, parte de E5, que não compreende a validade de um instrumento que avalia na entrada um grupo de alunos, na saída outro, todos com o mesmo instrumento.

> Eu só não me convenci ainda com relação ao ENADE. Por mais que eu estude sobre o ENADE, não entendo como é que, qual o objetivo de você conhecer um aluno que entra numa instituição e um aluno que está saindo da instituição sem conhecer sua trajetória? (E5).

Para o entrevistado E3, o ENADE serve para justificar a ação de supervisão, caracterizando-se como instrumento de medida, um dado parcial do SINAES que aponta os cursos em *situação de risco.*

> Sobre esse aspecto da integração dos instrumentos do SINAES, os cursos em situação de risco (...) primeiro, nós estamos entrando em uma ampliação do ciclo do SINAES (...) é um sistema em implantação (...) essas ações que nós encadeamos, que é no caso no curso de direito, pedagogia, é claro que nós tomamos dados parciais do SINAES, que, no caso, foi o relatório do ENADE. Até porque desses cursos ainda não se tinha o conjunto dos processos (E3).

A grande maioria dos entrevistados manifesta a percepção de que o ENADE é um instrumento a serviço da regulação, alguns (E5, E8, E9 e principalmente, E3) chamam a atenção para o aspecto da regulação promovida pelo Estado, ou seja, veem no ENADE um instrumento importante para levantar informações a ser utilizadas no processo de regulação e supervisão (principalmente E3). Já E1, E2, E4, E6, E7, E8 e E10 ressaltam os aspectos regulatórios promovidos pelo ENADE na ótica de mercado, distinguindo-se desse grupo E4, que vê de maneira muito positiva o ranqueamento e a competição promovida pela divulgação do instrumento.

Segundo Afonso, "a avaliação dos sistemas educativos aparece doravante associada à responsabilização pelos resultados escolares dos alunos, sendo estes obtidos, sobretudo, pela utilização de testes estandardizados" (2000, p.44). Ainda com o autor,

> o modelo de responsabilização baseado na lógica do mercado tem como um dos seus pressupostos ideológicos o que vários autores têm designado por *individualismo possessivo*. Em termos genéricos, assume-se que os indivíduos são proprietários não só dos seus bens materiais, mas também das suas próprias capacidades, devendo ser livres para as pôr em prática numa sociedade composta por outros indivíduos iguais e igualmente livres (2000, p.45).

Posição diferente foi apontada por E7 e um pouco ainda por E9, que, repitamos, enfatizaram um aspecto de emancipação associado ao instrumento na medida em que verificam que as informações coletadas são valiosas para que a IES reflita sobre o perfil dos ingressantes e seu processo de aprendizagem (E9) ou que seus resultados poderiam levar os docentes a ponderar sobre suas práticas em um processo de autoavaliação com implicações formativas e emancipatórias (E7).

Em suma, ainda que dois entrevistados tenham argumentado a favor de uma perspectiva emancipatória presente no instrumento do ENADE todos (inclusive os mesmos dois) ressaltaram aspectos relacionados à regulação, a maioria deles vinculada à regulação de mercado. Essa evidência será importante ao tratarmos em pormenor sobre a experiência observada.

6.1.5 A regulação e a supervisão

Em relação à regulação e à supervisão, cabe inicialmente distinguir com mais apuro o entendimento do entrevistado E1 acerca do papel da CONAES. Envolvido com o SINAES desde a sua origem, participou como representante de uma das Secretarias do MEC na comissão de trabalho que regulamentou o SINAES e, posteriormente, desde a primeira formação da CONAES, esteve presente como um dos indicados do governo. No momento da entrevista, era o Presidente da CONAES.

De acordo com o entrevistado E1, a CONAES tem a função de coordenar e supervisionar o SINAES, sendo responsável por determinar diretrizes com bases em seus instrumentos de avaliação. Para esse entrevistado, ainda, o INEP operacionaliza o SINAES com o propósito de dar à avaliação repercussão social, no caso, uma repercussão regulatória, em que entram em cena as secretarias.

> Basicamente é o seguinte: a Conaes tem esta função de coordenar e supervisionar. Agora os atores principais são o Inep e as Secretarias do MEC. A Conaes tem de passar essa sua coordenação para que o Inep faça. O Inep operacionaliza. Agora vem uma coisa que eu acho que é uma discussão importante: não diria que seja uma coisa totalmente resolvida, mas, no meu modo de entender, o Inep não operacionaliza a Conaes; o Inep operacionaliza o SINAES, o sistema. Ele não é um braço operativo da Conaes, é do sistema. Para quê? Para que seja feita a avaliação e que esta avaliação tenha uma repercussão social, que é o ponto da sua investigação, e que tenha uma repercussão regulatória, que é onde entram as Secretarias. Essa operacionalização é a operacionalização do sistema. E o que isso significa? Significa que, de um lado, aquilo que normalmente entendemos por agência de acreditação, de avaliação, englobaria esses três atores: Conaes, Inep e Secretarias (E1).

Um ponto interessante abordado por E1 diz respeito à sua visão acerca do papel da regulação e do uso que esta faz da avaliação. Para ele, a avaliação tem foco na qualidade, ao passo que a regulação leva em conta, além deste, outros aspectos de natureza burocrática. A determinação do SINAES de que a regulação considere a avaliação dá azo a confusão. Falando sobre a avaliação no Brasil e sua relação com a regulação, assim se manifesta o entrevistado:

> Porque ela não é de acreditação, não estou dando selo de qualidade. Porque o curso só é válido no Brasil se está reconhecido. Então, este reconhecimento praticamente faz as vezes da acreditação, mas é um reconhecimento legal e não de qualidade. Daí que vem o ponto dessa discussão toda de avaliação e regulação, porque a decisão ministerial sobre o reconhecimento deve, segundo a lei do SINAES, ter como base, como fundamento principal, a avaliação. E não como insumo, como na regulação. Por exemplo, uma instituição que está, do ponto de vista de qualidade, tudo ok, mas, do ponto de vista de acervo documental, com problemas. A instituição pode ser

> fechada. A regulação pode entender então que a instituição não está de acordo com as normas legais do Brasil (E1).

O entrevistado deixa claro que, na sua visão, a avaliação deveria voltar-se para a determinação dos níveis de qualidade na educação superior, exercendo o papel de agência de acreditação, mas sem oferecer insumos para os procedimentos de regulação. Em outra fala, isso fica ainda mais evidente:

> No caso do Brasil, um curso não reconhecido tem de ser fechado, um curso não acreditado num outro país não tem uma consequência tão direta de estar na ilegalidade. Aí é que vem a diferença da regulação e da acreditação. Ele não cai na ilegalidade por não estar acreditado (E1).

Esta não é, de forma alguma, a visão que emerge da fala do entrevistado E3. Como anotado anteriormente, ele exerce atividade executiva junto à SESu, notadamente voltada à supervisão da educação superior, portanto com perspectiva distinta quanto ao papel da avaliação concernente à regulação e à supervisão. Para esse entrevistado, a regulação e a supervisão devem atuar diretamente sobre as instituições e o papel da avaliação deve ser controlar e apontar onde e como agir. Ao falar sobre o papel de polícia administrativa que o Estado deve adotar, ele assim se manifesta:

> (...) Então, isto posto, eu diria que, fudamentalmente, a definição exata das atribuições se dá sobre aqueles aspectos onde há práticas de irregularidade dentro de um sistema e atua também naquelas condições onde se vivencia uma situação de risco dentro do sistema. Nesse segundo aspecto, ou seja, situações de risco, qual é o referencial básico? É a avaliação, são os resultados da avaliação que nos dão os indicadores ou evidências de que esse ou aquele curso, que essa ou aquela instituição, tem uma provável baixa qualidade da oferta de ensino, vem apresentando baixos rendimentos. Então, é necessária uma ação da supervisão. Então, de forma resumida, eu diria o seguinte: hoje temos a clareza de que a avaliação é fundamental, mas ela precisa ter consequência e a consequência é a regulação, e a consequência é também a supervisão (E3).

Adiante, tratarei das implicações dessa visão sobre o SINAES e da forma pela qual se concretizou essa ação no âmbito da instituição observada.

Avaliando a implementação do SINAES no momento em que estava sendo entrevistado, E2, que havia participado da CEA e da primeira constituição da CONAES, considera que o papel da CONAES vem sendo diminuído, o que compromete a implementação da política pública de avaliação.

> Acho que o próprio papel da Conaes tem sido subestimado nesse processo; acho que teve uma certa perda aí no meio do caminho dessa implementação. Isto é ruim porque pode comprometer a implementação do sistema, que não vai dar em três anos (...). Se o Conselho vê problema na implementação de uma política, você gera questionamento para essa própria política, e é ruim você imaginar, por exemplo, depois de todo o trabalho, depois de toda essa construção, a implementação está trazendo prejuízo para o próprio sistema. Acho que o peso que a Conaes tem foi reduzido (E2).

Essa também é a impressão do entrevistado E8, para quem o papel inicialmente desempenhado pela CONAES foi gradativamente desaparecendo.

> Olha, a Conaes deveria organizar e auxiliar na implantação do SINAES; esse é o papel. Fez bastante inicial, isso no início, promovendo aquelas capacitações; depois foram sumindo. A gente não ouve falar nada, antes comentando algumas coisas, mas, atualmente, nada. Desapareceu (E8).

Em ambos, o sentido da crítica está em demonstrar maior peso do SINAES em sua implementação nos aspectos regulatórios e de supervisão e não naqueles vinculados à avaliação institucional (autoavaliação e avaliação externa), que consideram mais pertinentes à política proposta pelo SINAES. Para ambos tal erro redundou em perda de prestígio e de ação para a CONAES.

O entrevistado E2 percebe também que o MEC tem praticado ações dirigidas ao marketing e que isso pode estar desviando a questão da avaliação da educação superior do centro de suas preocupações.

> É um dado preocupante. Eu acho que não vou dizer que perdeu a implementação do sistema, mas, que foi reduzida a sua importância. No atual Ministério, eles têm uma política também de muito marketing, então eles já lançam o PDE[72], eu digo que o SINAES foi o primeiro sinal de mudança na educação e nesta Presidência e no atual ministério, há uma visão de marketing da educação. O PDE é um pouco o retrato disso. Acho que isso também contribui para segurar na chave e deixar para lá um determinado sistema de avaliação e isto gerou um temor grande (E2).

O entrevistado E4 deixa explicitada em sua fala uma compreensão de que o papel do MEC é mesmo regular e supervisionar a educação superior por meio de uma ação coercitiva quando aponta os cursos com fragilidades e atua sobre eles. “O MEC tem o poder coercitivo. Como o ensino superior é uma concessão especial do Governo Federal, ela pode ser revogada, se o concessionário não fizer bem feito” (E4).

[72] Plano de Desenvolvimento da Educação

Adiante, quando questionado sobre a qualidade dos cursos de direito no País, haja vista sua atuação como membro de comissão de especialistas instituída pelo MEC para determinar procedimentos quanto à supervisão especial dos cursos de direito, assim se manifestou:

> Essa pergunta é desnecessária. Todos aqueles que levam a sério o ensino jurídico sabem da fraca qualidade (e até má qualidade) da maioria mais do que absoluta dos cursos de direito no País. A ressaltar apenas o fato de que a divulgação dos resultados dos vários instrumentos de avaliação (especialmente o exame de ordem e o ENADE) tem feito com que as IES tenham se preocupado um pouco mais com seus cursos jurídicos (E4).

Sua opinião acerca da supervisão especial do MEC, baseada exclusivamente sobre os resultados do ENADE, de que trataremos adiante, representa ainda sua convicção acerca da importância das medidas de regulação e supervisão.

"(...) atitude da maior importância para a melhoria do ensino jurídico no Brasil e, em seguida, para a melhoria dos demais cursos superiores do País. A iniciativa deve continuar. Parar, nunca!"(E4).

O entrevistado E10 observa que, com o SINAES, houve mais rigor na supervisão de certos indicadores utilizados nas avaliações de cursos, muito embora não tenha esclarecido até que ponto tais indicadores podem impactar de fato a aprendizagem dos alunos.

"Acho que houve uma preocupação maior, um maior rigor na supervisão, no controle da implantação das bibliotecas, por exemplo. Então se encomendam bibliotecas com melhores acervos, acervos mais atualizados, completos (...)" (E10).

Os entrevistados E5, E6, E7, embora não tratem diretamente da atividade de regulação e supervisão, deixam transparecer em suas falas grande expectativa quanto ao SINAES no que diz respeito ao seu potencial de levar a uma avaliação emancipatória em que do processo de autoavaliação resultem o despertar de mudanças e transformações na instituição. Nota-se, entretanto, a ausência de menção aos aspectos regulatórios e de supervisão. Apenas o ranqueamento promovido pelo ENADE recebe críticas, como já visto, mesmo assim com ressalvas positivas.

O entrevistado E9 apresenta uma visão bastante otimista em relação ao SINAES, como já observamos em item anterior. Ressalta ele a perspectiva de que a regulação venha ao encontro

de uma melhoria de qualidade da educação superior numa visão de emancipação, ou seja, de a própria IES reconhecer suas dificuldades e guiar-se pelos parâmetros estabelecidos no processo de regulação. Entende essa atividade de regulação do Estado como imposição decorrente do elevado nível de privatização do sistema federal de educação superior, o que - podemos subentender - encontra-se na base da baixa qualidade.

> Olha, a avaliação que eu faço do SINAES é algo bastante positivo para a Educação Superior. É um sistema que permite às instituições conhecerem-se por dentro, pelos seus meandros. Costumamos dizer aqui, na nossa CPA que a sistemática da auto-avaliação, que está no âmbito do SINAES, permite-nos conhecer-nos a nós mesmos, o que fazemos, o que deixamos de fazer, as repercussões de todas essas atividades no âmbito da sociedade. (...)Nós temos hoje o sistema mais privatizado do mundo e é preciso uma ação mais forte do Estado para regulá-lo, para normatizar essa situação, para tentar impor critérios de qualidade do funcionamento das instituições e dos cursos. Então vejo o SINAES como um avanço excepcional na tentativa de diagnóstico e de regulação de um sistema (E9).

Salvo E1, que fez questão de distinguir o papel da avaliação das questões regulatórias, introduzindo o conceito da acreditação, ressalvando, porém, que essa não é a realidade jurídica do País, todos os demais entrevistados compreendem que a política pública de avaliação traduzida pelo SINAES volta-se de alguma forma para a regulação e supervisão. O que os divide é justamente o sentido dessa ação. E5, E6, E7 e E9 têm grande expectativa de que esta regulação se volta a emancipar as IES: uma espécie de intervenção do bem, com vistas a permitir o pleno desenvolvimento das competências internas existentes na IES energizadas pelo processo de autoavaliação formativa e transformadora.

O entrevistado E9 entende que esse processo já está em curso nas IES públicas e acredita que o SINAES trará insumos para que o Estado leve a efeito nas IES privadas a mesma dinâmica. Já os entrevistados E5, E6 e E7, pertencentes todos – registre-se - ao grupo de agentes nas universidades privadas, entendem que o SINAES ajuda no processo de emancipação, consolidando-se como uma regulação que liberta e não oprime.

Em outro diapasão encontram-se os entrevistados E2, E8 e E10, que se preocupam com a ênfase com que a regulação e a supervisão vêm avançando sobre a agenda do SINAES, retirando a ênfase que não poderá faltar aos processos de autoavaliação de transformações de caráter formativo e emancipatório. Ilustra bem isto a preocupação de todos os representantes deste segmento quanto à perda de papel da CONAES e de centralidade da autoavaliação no processo do SINAES.

Já os entrevistados E3 e E4 coerentemente defendem a regulação e a supervisão do Estado com caráter de verdadeira intervenção sobre as IES como expediente que reconduz as instituições ditas em situação de risco a melhor patamar de qualidade.

6.2 Discussão dos dados – experiência observada

A Universidade em questão é uma IES média para os padrões brasileiros, na origem uma escola cuja atividade se iniciou, em 1965, na zona leste de São Paulo. As atividades de educação superior datam de 1971, quase três anos depois de fundada uma nova Mantenedora (tendo a mesma família como dirigente), especificamente para administrar o ensino superior.

Quinze anos depois, ao final de década de 1980, a IES já dispunha de 24 cursos de graduação em funcionamento, tendo então sido elevada à condição de Universidade, com atuação restrita à cidade de São Paulo. Em 1993, a Universidade expande sua atuação para Fernandópolis, município do extremo noroeste paulista, há 555 km da capital e a 120 km de São José do Rio Preto, distando menos de 100km dos limites de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. Em 1999, a Universidade autoriza mais um *campus*, agora em Descalvado, na porção nordeste do Estado, cerca de 250 km da cidade de São Paulo e 67 km de Ribeirão Preto.

A Universidade oferece 30 cursos de graduação em São Paulo, nove cursos de graduação em Fernandópolis e 12 cursos de graduação em Descalvado, com um total de 11.843 alunos[73] distribuídos pelos três *campi*. Há ainda 20 cursos de pós-graduação *lato sensu* em São Paulo, quatro em Fernandópolis e três em Descalvado, com um número de 644 alunos[74], e apenas um curso de pós-graduação *stricto sensu* no *campus* de Descalvado com uma única turma de nove alunos.

A história da Universidade descreve uma crise financeira e de gestão acadêmica (mas é difícil estabelecer o que foi causa e o que efeito) iniciada provavelmente no final da década de 1990. Segundo relatos, que pude coletar informalmente entre docentes e coordenadores de curso e de *campus* que viveram essa época, a crise tornou-se visível no esforço empreendido pelos mantenedores para construir e colocar em funcionamento o *campus* de Descalvado. Consta

[73] Posição ao final do 1º semestre de 2008. Fonte: Secretaria-Geral da Universidade

[74] Esses números, extremamente fluidos pela efemeridade dos cursos e grande volatilidade das turmas, representam a situação no início do 2º semestre de 2008.

ainda dos relatos a separação litigiosa do presidente da Mantenedora de sua esposa e a constituição da nova família deste, do que resultaram dificuldades internas na gestão da Mantenedora[75].

A condição em que se instala a crise na IES e a forma como se propaga não foi objeto de investigação própria, porém as consequências da crise se mostram importantes por estarem diretamente relacionadas com a minha entrada como consultor na Universidade e por determinarem a efetiva condição em que a Universidade se expõe ao SINAES.

Ao final de 2004, a crise leva a uma situação de insolvência radical, que praticamente inviabiliza a gestão por parte dos mantenedores. A IES deixa de pagar salários aos docentes e de cumprir as exigências mais comezinhas de uma instituição de ensino superior. O número de discentes reduz-se a algo em torno de 5.000[76]. Nessas condições, a Reitoria passa a atuar com relativa independência na administração da Universidade, quase num modelo de autogestão, na medida em que, no âmbito da Mantenedora, estava inviabilizada a possibilidade de gerenciamento, seja pelo estrangulamento financeiro, seja pelas desavenças internas na diretoria.

Os órgãos reguladores, instados por denúncias de toda ordem[77], pressionavam a Universidade, que, por sua vez, tinha dificuldade em reunir a documentação necessária para o trâmite de reconhecimento dos cursos, em função da desídia da Mantenedora, inviabilizando a expedição de diplomas e aprofundando a crise.

Eis o cenário que encontrei, em junho de 2005, convidado a prestar consultoria à Universidade, especificamente em relação à avaliação institucional. A IES havia nomeado, de maneira burocrática e à revelia da comunidade acadêmica, uma CPA para cumprir as exigências da Lei 10.861 e apresentado um Projeto de Autoavaliação que os próprios responsáveis pelo seu encaminhamento sabiam estar aquém das exigências determinadas no documento de orientações gerais produzido pela CONAES, ainda em 2004.

---

[75] Consta que faziam parte da Diretoria da Mantenedora o Presidente, sua esposa, as duas filhas e um irmão.

[76] Os relatos indicam que a Universidade chegou a ter quase 15.000 alunos antes da crise. Esses dados, entretanto, não puderam ser comprovados.

[77] Docentes, discentes, entidades de representação de classe, eram de várias origens as denúncias encaminhadas ao escritório de representação do MEC em São Paulo e até mesmo ao Ministério Público.

A centralidade da avaliação institucional no SINAES já foi constatada ao longo do texto, mas cabe aqui reforçar a coerência de fazê-lo vigorar a partir da CPA e da autoavaliação nas IES como forma de marcar a mudança em relação ao processo de avaliação baseado no "Provão", fato apontado por Ristoff ao afirmar que "uma das questões mais duramente criticadas pelos defensores da avaliação dita objetiva, através de exames de larga escala, foi a introdução no SINAES da autoavaliação" (2004, p.182).

O SINAES começou a ser implantado com a determinação expressa no corpo da Lei 10.861, de abril de 2004, para que toda IES constituísse Comissão Própria de Avaliação (CPA) em até 60 dias após a publicação da lei. Na prática, essa determinação colocou o SINAES em funcionamento quase imediatamente após sua concepção ter sido dada ao conhecimento público na versão definitiva.

A Universidade objeto de investigação nomeou a sua CPA mediante portaria da Reitoria com data de 15-04-2004. Relatam alguns docentes que essa comissão reuniu-se uma única vez sob a coordenação da sua presidente, a pró-reitora administrativa da Universidade.

Sem efetiva participação ou sequer conhecimento da comunidade acadêmica, foi apresentado Projeto de Autoavaliação Institucional ao MEC, que recebeu parecer do INEP, em 22/08/2005, considerando-o insuficiente e pouco fundamentado, desprovido de metodologia e de instrumentos de coleta de dados, razão por que convinha apresentar uma nova proposta de autoavaliação, reformulada.

Fui chamado a participar da dinâmica dessa Universidade justamente por ter a Reitoria convicção da fragilidade do seu projeto de autoavaliação e por ser premente construir outra proposta, mais adequada. Imersa na tentativa de equacionar os graves problemas que praticamente inviabilizavam a gestão acadêmica, pouco pôde a IES fazer além de enumerar as dimensões da autoavaliação propostas no documento de orientação denominado *Roteiro de Autoavaliação Institucional 2004 – Orientações Gerais,* publicado ainda em 2004 pela CONAES e disponibilizado às CPA das IES.

Nessa etapa de trabalho, em 2005, estive na IES por quase três meses verificando a realidade institucional e estabelecendo, em diálogo com os professores responsáveis pela gestão acadêmica, algumas propostas de trabalho. Em meados de agosto de 2005, encerrou-se o

contrato e só voltei à Universidade em dezembro do mesmo ano, agora sob direção de um novo grupo mantenedor e de uma nova Reitoria.

A observação mais corrente acerca dos resultados do SINAES se fará ver no início de 2006, quando a Universidade em questão retoma (com mais de um ano de atraso) tarefas que outras IES certamente haviam cumprido no ano anterior.

Logo após a edição do Decreto nº 103, de 28 de maio de 2004, nomeando os membros da CONAES, o MEC edita uma Portaria, de nº 1.606, em 01 de junho de 2004, tratando de determinar os cursos que fariam parte do ENADE em 2004. Era o sepultamento simbólico do antigo "Provão", cuja última edição se realizou em 2003. Determinava a portaria que os cursos das áreas de Agronomia, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Serviço Social, Terapia Ocupacional e Zootecnia inaugurariam o novo modelo de avaliação da aprendizagem.

Esta portaria ministerial antecede em mais de 30 dias aquela que efetivamente regulamentaria os procedimentos de avaliação previstos no SINAES, dentre eles o ENADE. A precedência manifesta a premente necessidade, já discutida anteriormente, de oferecer resposta à sociedade quanto ao que efetivamente se entendia por avaliação da educação superior, ou seja, a medida de aprendizagem dos alunos ao final dos cursos.

Não é casual que, já em 2005, quando o SINAES completava 01 ano, ao se divulgarem os dados do primeiro ENADE, toda a imprensa o tivesse noticiado em manchete como *"Novo Provão"*.

A regulamentação do SINAES pela portaria ministerial nº 2.052, de 09 de julho de 2004, dentre outras obrigações, determina o prazo máximo para apresentação dos resultados do processo de autoavaliação em 01-09-2006. Tal determinação veio acompanhada da demarcação da mesma data para o início do processo de avaliação externa das IES, ficando ainda explicitado que o processo de autoavaliação deveria ser coordenado pela CPA com base nas orientações a ser divulgadas pelo INEP.

A primeira resolução da CONAES, em janeiro de 2005, apresentou os prazos e o calendário para avaliação das IES, ficando determinado que instituições com menos de 500 alunos

matriculados[78] deveriam apresentar relatório até 31-08-2005; aquelas com mais de 500 alunos, até 28-02-2006 e as universidades até 31-05-2006. Curioso que, na mesma resolução, a CONAES incentiva as IES a entregar os relatórios antecipadamente, até 31-08-2005, oferecendo-lhes como prêmio a prioridade na sua avaliação externa.

Três são os pontos que chamam a atenção: 1° - a Portaria MEC 2.051, que determinava como prazo máximo para a apresentação dos relatórios[79] a data de 01-09-2006; 2° - a determinação de a primeira avaliação externa *in loco* de IES acontecer somente após 01-09-2006, o que tornava a promessa de prioridade muito distante, pois, para fazer jus a ela, a IES deveria concluir seu processo de autoavaliação e esperar pelo menos um ano (na hipótese otimista e nada provável) pela avaliação externa; 3° - a oferta parte do pressuposto de que as IES desejem e até disputem a avaliação externa promovida por uma agência de supervisão e controle.

O SINAES exigia das universidades que apresentassem o seu Projeto de Autoavaliação à CONAES, a qual, por sua vez, o submeteria à apreciação do INEP, que emitiria um parecer. Esse era o encaminhamento necessário para que os Relatórios de Autoavaliação fossem posteriormente recepcionados.

Diante dessas exigências e do parecer do INEP exigindo um novo Projeto de Autoavaliação para a Universidade em questão, retomo as atividades como consultor na IES e sou destacado para trabalhar junto à avaliação institucional.

O desafio que se apresentava era enorme, porquanto cumpria construir um novo Projeto de Autoavaliação, submetê-lo à CONAES e elaborar o relatório até 31-05-2006. Trabalhando mais próximo da Reitoria, pude perceber que a tarefa era ainda mais árdua, na medida em que a documentação básica fundamental à regularização da Universidade não estava disponível ou nem sequer existia, caso do PDI e PPI[80], por exemplo.

---

[78] A base eram os dados do Censo da Educação de 2003.

[79] A Portaria fala de resultados da autoavaliação, mas é forçoso interpretar que a entrega do relatório de autoavaliação era vista como resultado do processo de autoavaliação.

[80] O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI é o documento que identifica a IES no que se refere à sua concepção filosófica e epistemológica, determina sua missão e dá diretrizes pedagógicas. Orienta as ações da IES por um período de cinco anos. Tornou-se obrigatório para as IES por força da Portaria MEC 3.643, de 09-11-2004, e o Projeto Pedagógico Institucional – PPI é mencionado como parte do núcleo básico comum de uma das dimensões de avaliação institucional constante no Roteiro de Autoavaliação Institucional da CONAES.

Ao mesmo tempo que procurava responder às questões urgentes que garantiriam retomar a normalidade acadêmica, o trabalho desdobrava-se em recrutar docentes enraizados na instituição para – em colaboração com o grupo de consultores[81] de que eu fazia parte - traçar o PDI e o PPI da Universidade e *pari passu* o seu Projeto de Autoavaliação institucional.

Um grupo de docentes foi convidado a se juntar à nova Reitoria (que tomara posse havia pouco mais de 90 dias) e aos consultores em um Seminário Acadêmico de vários dias em abril de 2006 para juntos, em um esforço de imersão, elaborar tais documentos.

A despeito da prioridade e do apoio da Mantenedora e da Reitoria e da intensa dedicação de consultores e docentes, não foi possível (e teria sido temerário) cumprir o prazo determinado pela CONAES para a entrega do primeiro relatório de autoavaliação. Nem mesmo a nova versão do Projeto de Autoavaliação estava pronta ao final de maio de 2006.

Tudo indicava, entretanto, que várias outras universidades tampouco haviam conseguido cumprir as exigências da CONAES, ou haviam se manifestado quanto à contradição entre o disposto na Portaria nº 2.051, de 09-07-2004, que regulamentava os procedimentos de avaliação do SINAES, e a Resolução 01 CONAES, que determinava o calendário para avaliar as IES, posto que, em 05-05-2006, através do Ofício Circular nº 002/2006/MEC/GM/CONAES, todas as universidades do País são informadas de que a entrega do relatório de autoavaliação fora estendida para 31 de agosto de 2006.

Dessa forma, decidiu a Reitoria, a partir do avanço conseguido no Seminário Acadêmico de abril de 2006, destacar um grupo de docentes, a que me juntei como consultor, para finalizar o Projeto de Autoavaliação e apresentá-lo ao final de agosto, detalhando-se o cronograma de trabalho da CPA para que o Relatório pudesse ser efetivamente entregue ao final do ano.

A partir desse encaminhamento, foi possível engendrar um processo muito interessante com o grupo originalmente destacado para iniciar a discussão do Projeto de autoavaliação. A primeira questão tratada dizia respeito à composição da CPA.

[81] Nessa etapa, outros consultores se agregaram ao projeto: um advogado especializado em legislação educacional e outro experiente consultor na área de supervisão e regulação da educação superior.

Como já caracterizado alhures, a Universidade em questão é multicampi e, como tal, mantinha em cada *campus* um conjunto de cursos que não dialogavam entre si, mau procedimento que se repetia na secretaria acadêmica e nas rotinas administrativas. Na crise, uma das alternativas de sobrevivência adotadas foi conferir autonomia financeira aos *campi*, o que conferiu a cada um deles identidade própria.

Essa questão, que precisaria ser resolvida em processo, determinava, entretanto, consequências imediatas no momento de considerar fóruns efetivamente representativos do conjunto da Universidade com legitimidade para discutir aspectos gerais. O problema, de alguma forma já enfrentado quando da escolha do grupo que participaria do Seminário Acadêmico para a montagem de PDI, PPI e Projeto de Autoavaliação, ganhou dimensão significativa na hora de compor uma CPA com mandato mais longo que atendesse às necessidades da IES e contribuísse no esforço de integrar a Universidade.

Nesse ponto, os instrumentos legais e as orientações emanadas pelos órgãos reguladores se mostravam pouco diretivos, deixando à IES grande margem de discricionariedade para determinar o formato e o critério de constituição de sua CPA.

Como já mencionei, a Lei 10.861/2004 aponta para a CPA apenas quatro exigências: 1) a necessidade de constituir-se por ato emanado pelo dirigente máximo da IES e/ou por previsão legal de seus estatutos e/ou regimentos; 2) a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica; 3) a proibição de privilegiar com maioria absoluta de membros qualquer dos segmentos que a compõem e 4) que tenha atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados.

Já a Portaria MEC 2.051, de 09-07-2004, ampliava as exigências da lei em mais dois pontos, a saber: 1) exigência de aprovação nos órgãos colegiados superiores das IES da sua forma de composição, duração do mandato dos membros, dinâmica de funcionamento e especificação de atribuições; 2) ampla divulgação de sua composição e de todas as suas atividades.

Formalmente, a Universidade dispunha de uma CPA (que nunca funcionou como tal) cujo presidente era uma Pró-Reitora já afastada. Sendo assim, o Reitor nomeou, por meio de portaria, uma docente para presidir a CPA e incumbiu-a de discutir sua composição. Essa docente (antes integrada ao grupo que participou do Seminário Acadêmico) estava no grupo

que discutia o Projeto de Autoavaliação e que, a partir do Seminário, recebeu a atribuição de dar sequência ao trabalho de avaliação interna.

Sem ter referência direta que impusesse um modelo, o grupo decidiu por uma capacitação em termos de avaliação e uma imersão sobre os princípios do SINAES para dele inferir o melhor modelo de composição e de constituição da CPA na Universidade. Além disso, encaminharam-se os pontos que urgia fossem apresentados e discutidos na reunião do Conselho Universitário (CONSUN)[82].

Algumas reuniões de debates decidiram por uma composição de 13 membros, sendo 01 presidente e três grupos distintos - um de cada *campus*, com 01 docente, 01 discente, 01 técnico-administrativo e 01 representante da sociedade civil -, todos com mandato de dois anos.

A forma de constituição era variada por segmento. O presidente era de livre nomeação pelo Reitor, desde que escolhido entre os docentes com, no mínimo, cinco anos de vínculo empregatício com a Universidade. Os docentes eram escolhidos pelos seus pares, por *campus,* entre aqueles que livremente se dispusessem (autoindicação). Os discentes eram escolhidos por *campus* dentre os alunos que manifestassem interesse por escrito mediante redação julgada por uma Comissão Eleitoral *pro-tempore*. Em condição de concorrer estavam apenas os alunos regularmente matriculados em cursos de graduação, com pelo menos ainda um ano de permanência na IES, que não fossem bolsistas técnico-administrativos.

O representante técnico-administrativo seria escolhido por *campus*, por seus pares, entre aqueles que se dispusessem por meio de autoindicação. O representante da sociedade civil seria escolhido pelo Reitor dentre aqueles que se autoindicassem.

Desse trabalho resultou uma interessante movimentação na comunidade acadêmica visando esclarecer o caráter da CPA e suas atribuições, trabalho que logrou sensibilizar os vários segmentos e despertar o interesse de inúmeros discentes e alguns docentes e funcionários que se dispuseram a concorrer ao processo.

[82] Órgão máximo de deliberação colegiada da Universidade.

Foi muito significativo nesse processo a convicção do grupo, encabeçado pelos gestores acadêmicos e representantes dos mantenedores, por um método de trabalho participativo expresso não apenas na composição do grupo que contava com docentes de diferentes áreas e dos três *campi* da universidade, além dos funcionários-chave do setor técnico-administrativo, mas também na ausência de resistências ao emprego de metodologias que davam voz efetiva a todos os envolvidos nos grupos de trabalho.

Foi sem surpresa, portanto, que vi em curso um processo extremamente participativo e transparente de composição da CPA e, mais que isso, um modo de trabalho que garantia a participação ativa de todos os envolvidos inclusive com o fomento a que estes dialogassem com os grupos da comunidade acadêmica que representavam.

Tamanha abertura a participação foi retribuída por meio do compromisso que o grupo engajado nas diversas atividades demonstrava no decorrer do trabalho e isso foi uma constante ao longo de todo o período de observação da experiência, daí haver se constituído em uma das categorias de análise já referida.

Tendo em vista que a autoavaliação tem potencial para a transformação e que essa não ocorre se não houver engajamento de todos os envolvidos no processo educativo, estava ciente que somente por meio da participação poderíamos, de fato, realizar mudanças na direção em que a instituição necessitava, pois, ao desvelar os ganhos e as dificuldades, em tese, assumiríamos no coletivo o compromisso com a mobilização na perspectiva da superação das dificuldades. Segundo Faundez,

> (...) insistimos no fato de que, nesta nova abordagem, o conceito mais importante, o elemento-chave, é o da participação. Participação na criação do conhecimento, de um novo conhecimento, participação na determinação das necessidades essenciais da comunidade, participação na busca de soluções e, sobretudo, na transformação da realidade (1993, p.32).

A despeito de terem sido aprovados no CONSUN a indicação da Presidente e a composição da CPA ainda no primeiro semestre, o processo de constituição só se concluiu no segundo semestre de 2006, tendo a CPA sido efetivamente nomeada por Portaria do Reitor em 24-08-2006.

Determinou-se convocar pelo menos 01 reunião ordinária mensal e quantas extraordinárias fossem preciso, convocadas pelo presidente ou 1/3 dos seus membros. Posteriormente, a própria CPA consolidou seu Regimento Interno com inúmeras outras prescrições, como atribuições pormenorizadas da comissão, do presidente, a composição da comissão eleitoral, critérios de exclusão e substituição de membros, formas de deliberação.

Se, num primeiro momento, pareceu longo e penoso constituir a CPA da Universidade observada, principalmente se considerarmos o grande volume de tarefas e a exiguidade do tempo, essa impressão se dissipou depois, cedendo à certeza de que o tempo consumido no amadurecimento da composição, sua constituição e a operacionalização do processo de sensibilização para escolha dos membros foi precioso aliado na consecução dos desafios que se apresentaram.

O debate sobre a avaliação institucional, seus pressupostos, seus objetivos e o seu produto começou a permear a Universidade, unindo o esforço de sensibilização para a autoavaliação com a movimentação dos segmentos protagonizados pelos interessados no processo de escolha.

A credibilidade que o processo conferiu à CPA se mostrou também importantíssima, já que, posteriormente, emergiu entre os docentes o temor de a avaliação prestar-se a perseguir, considerando um histórico desastroso de avaliação de docentes em que apenas alunos foram ouvidos e cujos resultados nunca vieram a público, mas que justificaram demissões e/ou redução de carga horária contra docentes.

Fato que a teoria de avaliação relata com abundância e que restringe o alcance da avaliação, "os processos avaliativos, via de regra, mostram a 'falta de didática' do docente, apontada pelos alunos e por eles próprios" (LEITE, et al., 2008, p.39-40) ao expor o docente na berlinda e malversar o uso da avaliação, subsidiando intimidações e perseguições.

Outro ganho foi que os indicados dos vários segmentos (exceção feita apenas aos representantes da sociedade civil, que se engajaram muito pouco)[83] tiveram intensa participação, comprometendo-se com uma agenda extremamente pesada e desgastante de

[83] Um destaque foi a participação do representante do *campus* de Descalvado, que se mostrou extremamente engajado, apesar de deficiências físicas limitarem sua presença às atividades organizadas naquele *campus*.

trabalho[84] sem que isso se transformasse em objeto de conflito com mantenedores por cobranças de remunerações extras. Pelo contrário, os docentes muitas vezes abriam mão de aulas assumidas na IES (ou em outra) para se dedicarem à CPA. O que sinaliza um compromisso com a melhoria de ensino na instituição além do reconhecimento do potencial da autoavaliação.

De todo modo é difícil aferir quanto essa dedicação realmente espantosa estava ligada ao engajamento obstinado, altruísta e convicto dos benefícios de um processo de autoavaliação institucional e quanto estava relacionada à vontade (e talvez até necessidade) de salvar a Universidade da derrocada. Como os processos se confundiram - a autoavaliação institucional e uma série de medidas transformadoras - e a Universidade como um todo respirava ares de crescimento sob a nova direção, é possível que uma dose de engajamento extra viesse desse espírito geral e não apenas do processo da CPA.

Há indicadores de que era generalizado o sentimento de entrega em todas as atividades propostas, pois estive envolvido em atividades de reformulação curricular em alguns cursos, bastante intensas, em que professores e coordenadores adotaram a mesma postura compromissada em relação ao desafio que lhes era proposto.

No caso da CPA, o diferencial estava em que alunos e funcionários engajavam-se igualmente aos docentes, não cabendo atribuir aos alunos em particular sequer o interesse material de manutenção de emprego, já que eram eles pagantes pelo serviço que lhes era prestado.

O clima de engajamento ora descrito evidencia como o desenvolvimento de uma cultura de avaliação tem potencial para movimentar e envolver os diferentes sujeitos de modo que se assumam como partícipes dos processos de mudança institucional, que impliquem melhoria do ensino.

À elaboração do Relatório de Autoavaliação, fruto das informações coletadas, dos dados produzidos, analisados e interpretados seguiu-se uma agenda de encontros, por meio de que a

[84] O fato de a Universidade ter três *campi* geograficamente distantes obrigou a CPA a adotar o rodízio permanente, realizando uma reunião por *campus* alternadamente. Como os deslocamentos eram custosos e a agenda extensa, a opção foi comprometer finais de semana e feriados e sempre fazer dois (e às vezes até mais) dias seguidos de reunião, que nesses encontros iam até tarde da noite, consumando jornadas de 14 a 16 horas de trabalho em um único dia.

CPA procurou dar o máximo de publicidade ao trabalho. Foram reuniões com a Reitoria, com Coordenadores de Curso, com grupos de docentes e até com técnico-administrativos. O Relatório ficou disponível para consulta na biblioteca em todos os *campi* e no site da instituição, o que denota o compromisso social de publicização dos resultados, o que sinaliza a transparência do processo.

O segundo semestre de 2007 foi tomado por atividades mais esparsas e por uma aparente "ressaca" do esforço concentrado dos semestres anteriores. A CPA perdeu muito de sua efetividade: a própria Reitoria determinou outras prioridades para o meu trabalho na IES, o que me obrigou a afastar-me das atividades da CPA. A essa altura, as pressões regulatórias voltavam-se para o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos e era preciso apoiar o processo de reformulação curricular e estruturação dos cursos para receber a visita das comissões de avaliação.

De todo modo, o trabalho da CPA repercutiu fortemente em toda a IES e o seu primeiro relatório levantou grande curiosidade em toda a comunidade acadêmica além do fato de seus representantes se converterem naturalmente em uma espécie de "ouvidores" dos segmentos que representavam. Por isso, e ainda pelos desdobramentos posteriores que levaram a certo encolhimento da CPA frente à IES, essa e a autoavaliação se apresentam como categoria de análise da experiência observada.

Na condição de consultor da Universidade articulada a minha atuação como partícipe do processo de autoavaliação institucional totalmente comprometido com sua recuperação acadêmica e o seu crescimento no mercado educacional, senti-me dividido.

Por um lado, eu tinha consciência da qualidade do trabalho de autoavaliação institucional desenvolvido e da imensa quantidade de informações ali sistematizadas, bem como das análises e interpretações precisas sobre questões fundamentais para a Universidade. Para cada uma das dimensões avaliativas, seguindo orientação da própria CONAES, foram levantadas potencialidades e fragilidades que poderiam orientar transformações fundamentais para a IES.

Por outro lado, entretanto, eu constatava que ainda que o relatório de autoavaliação institucional fornecesse subsídios para reflexões e processos de tomada de decisão tendo em vista o futuro da IES, na prática isso não ocorreu, tendo o seu uso sido limitado à medida que

não constituiu instrumento de gestão da universidade. Foi notório que a não consideração dos resultados da avaliação que expressavam os ganhos e as dificuldades institucionais deu-se por não oferecer respostas imediatas para urgências que afligiam e esgotavam a agenda de seus dirigentes. Questões como: 1) viabilizar o crescimento no número de alunos; 2) adequar os currículos às exigências legais, estruturando a documentação para as ações regulatórias de reconhecimento dos cursos; 3) determinar a abertura e/ou fechamento de cursos que aumentassem a capacidade competitiva da Universidade nas diversas praças, visando captar mais alunos; 4) fortalecimento da pós-graduação *lato sensu* e criação de massa crítica para estruturar a *stricto sensu*, 5) questões de infra-estrutura visando adaptações e/ou reformulações prediais que garantissem otimização de espaço; 6) sistema de gestão acadêmica mais eficiente, que aumentasse o nível de informação sobre os registros acadêmicos; 7) estabelecimento de rotinas e padronização de procedimentos; 8) ações que encaminhassem para a melhoria do desempenho dos alunos no ENADE; 9) estratégias objetivas para afirmar uma nova imagem na IES; 10) propostas que dessem mais efetividade à gestão acadêmica.

Essa realidade demonstra que, de fato, o desenvolvimento de uma cultura avaliativa é um processo e que, portanto, os diferentes tempos dos sujeitos, salvaguardando as suas funções, devem ser considerados. Desse modo, não surpreendeu que no contexto em que se encontrava a instituição o relatório tivesse ficado praticamente intocado, sem a intervenção daqueles que dele deveriam fazer uso para tomar decisões (Coordenadores de Curso, Reitoria, Mantenedores). Há de se frizar o quão importante é a gestão universitária conceber a avaliação como instrumento de mudança.

A CPA, por sua vez, mostrava esgotamento e baixa capacidade de renovação interna. Fatores contextuais, como o deslocamento da Presidente para outras atribuições mais distantes da atividade acadêmica, o afastamento de alguns membros mais dinâmicos (um docente extremamente atuante veio a falecer e um funcionário saiu da IES), certamente contribuíram para isso. O fato é que uma agenda foi estabelecida para o segundo semestre e pouco, ou quase nada, dela foi levado adiante.

Esse desgaste da CPA foi fortemente corroborado por não haver da parte do MEC, por meio da CONAES e/ou do INEP, devolução do Relatório de Autoavaliação, bem como não haver interlocução com a CPA, além da interposição de outras exigências regulatórias sobre a

Universidade que gerou o enfraquecimento do posicionamento da avaliação institucional no SINAES.

O ENADE, por sua vez, começou a ser implementado quase simultaneamente ao próprio SINAES. Se considerarmos a publicação da Lei 10.861/2004 como o ponto de partida para a implantação do SINAES, a primeira obrigação que decorre da Lei para as IES, pelo seu caráter de autoaplicabilidade, é a de criação da CPA. Entretanto, para além da necessidade de criar as CPA(s) (de que já tratei), todo o resto carece de regulamentação e da explicitação de roteiros e referências editados posteriormente.

A portaria que regulamenta o ENADE para 2004 é a de nº 1.606, publicada em 1º de junho de 2004, e precede em mais de 30 dias aquela que vai regulamentar o próprio SINAES. Alhures ficou explicitado que isso decorria da necessidade de substituir o "Provão", figura que sobrevivia no cenário de transição como modelo avaliativo ainda em 2003.

Mesmo tendo sido o ENADE concebido de forma radicalmente distinta da do "Provão", a começar pela sua inscrição como um instrumento entre outros em um Sistema de Avaliação, é forçoso reconhecer que os agentes da política pública, ao implantá-lo, não tiveram força (ou não se empenharam) bastante para marcar essa diferença.

Da primeira lista de cursos, presente na Portaria MEC nº 1.606, a serem avaliados pelo ENADE em 2004, seguiram-se outros cursos paulatinamente incorporados, de tal forma que se completasse o ciclo de todos os cursos (pelo menos de graduação não tecnológica) ao final o terceiro ano (2006).

Os cursos de direito foram incluídos no ENADE 2006 (Portaria MEC nº. 603, de 07-03-2006) e as provas realizadas nacionalmente em 12 de novembro daquele ano. No ano seguinte (2007), os resultados do ENADE 2006 foram divulgados com os alardes de praxe e direito a ranqueamento de IES e matérias publicitárias das instituições consideradas de bom desempenho propalando as próprias virtudes.

Tudo absolutamente dentro do roteiro já considerado padrão da avaliação do País desde a implantação do ENC, em 1995. O que torna este ENADE especial é que o MEC/SESu decidiu, a partir de seus resultados, constituir uma ação de supervisão especial sobre os cursos

considerados de baixo rendimento e, mais que isso, determinar uma série de medidas de regulação especificamente para os cursos de direito.

A Universidade observada recebeu dois ofícios, de mesmo teor, um para cada curso, com data de postagem de 28-09-2007, com a finalidade de notificar do procedimento de supervisão. O que se solicita à Universidade é:

> (...) apresentar um diagnóstico acerca dos resultados insatisfatórios no processo de avaliação do MEC (conceitos ENADE e IDD), devendo a Instituição, na mesma oportunidade, especificar as medidas e providências que propõe adotar para saneamento de deficiências[85].

O objetivo, nos termos da legislação indicada, é levar os órgãos reguladores a avaliar as medidas propostas para sanar as deficiências (caso fossem elas admitidas pela IES) e, considerando-as suficientes, assinar termo de saneamento de deficiências, sob acompanhamento da SESu.

Na hipótese de a IES não admitir a deficiência ou apresentar um diagnóstico acompanhado de propostas consideradas insuficientes, a ameaça expressa é:

> (...) determinar a realização de visita para verificação 'in loco' do curso. Após a visita, e tendo em vista o conjunto das circunstâncias do processo, poderá ser instaurado processo administrativo para aplicação de penalidades de desativação de cursos e habilitações, suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação ou cassação de reconhecimento de curso[86].

São esses os termos que constam da Informação 68/2007 – MEC/SESu/DESUP/COC, de 18-09-2007[87], os mesmos, sem possibilidade de erro, encaminhados a todas as IES inscritas na lista de cursos sujeitos à supervisão especial.

Da lista dos 89 cursos anunciados constava um subgrupo de 37 cursos que, além de apresentar conceito ENADE e IDD igual ou menor a 2,0, amargaram ainda o índice de bacharelandos

[85] Extrato do Ofício nºxxxx/2007-MEC/SESu/DESUP/COC
[86] idem
[87] Cheguei a essa conclusão após vê-la descrita na ação judicial movida pela ANUP, insurgida contra a supervisão especial proposta pelo MEC/SESu. Disponível em: http://www.conjur.com.br/pdf/anup.pdf consultado em 07-08-08.

aprovados no Exame de Ordem[88] da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) menor ou igual a 10%. O indicador de aprovação da OAB não ficou claro em nenhuma manifestação pública de anúncio da medida, tampouco consegui determiná-lo com precisão na investigação efetuada[89].

Como já mencionado, a Universidade observada viu dois de seus três cursos postos sob o regime de supervisão especial. A providência imediata da Reitoria foi convocar os Coordenadores dos três cursos (inclusive aquele não alcançado pela medida) e discutir com eles o documento e as providências.

Na condição de consultor, fui chamado a participar do processo desde o início, interferindo inclusive na estratégia de abordagem do problema. Sugeri que fosse estendido o convite a todos os Coordenadores e aproveitar a discussão para implementar um processo de reformulação curricular mais amplo, que extrapolasse os objetivos de cumprimento das determinações regulatórias. A perspectiva de reunir-me com os Coordenadores incidiu na sensibilização para a importância do papel a ser desempenhado junto aos seus pares, os docentes atuantes nos três cursos de direito.

O primeiro encontro, conduzido pelo Reitor da Universidade, aconteceu em 05-10-2007 e contou com a presença de seus Pró-Reitores, os Coordenadores dos três cursos de direito, e um professor do curso de direito em São Paulo com experiência na organização de cursinhos preparatórios para o Exame de Ordem.

Na reunião, superada a etapa de indignação quanto à postura, tida como autoritária, do MEC, às suspeitas da validade dos indicadores, às evidências (pouco científicas) de que tudo corria bem nos cursos, os Coordenadores (fortemente estimulados pela postura extremamente pragmática da Reitoria) passaram a uma análise menos passional do tema.

Chamou a atenção que nenhum dos três Coordenadores presentes conhecesse o relatório do ENADE em relação ao seu curso, disponível no site do INEP desde o final de maio do ano de 2007. Diante da flagrante ausência de dados para sustentar uma discussão mais detalhada, a

[88] Prova de competência e de habilidade a que o egresso do curso de bacharel em direito se submete com vistas a obter o registro profissional de advogado que lhe permita o exercício da advocacia.
[89] Na análise e interpretação dos dados voltarei a esta questão com mais vagar.

reunião encaminhou-se para fixar algumas medidas operacionais que permitissem aos Coordenadores discutir o relatório do ENADE e apresentar um diagnóstico com propostas para cada curso.

Estabelecia-se a primeira urgência, visto que o documento oficial do MEC foi recebido na instituição em 01-10-2007 e o prazo de 10 dias para a manifestação prévia vencia já na semana seguinte. Para além do atendimento formal à exigência imposta pelo órgão de regulação e supervisão, sobrevinha a necessidade de dar satisfação aos alunos dos cursos, uma vez que, com a ampla e precoce divulgação pela mídia das IES que compunham a lista de instituições sob supervisão especial do MEC e o teor veemente das ameaças de fechamento dos cursos, os alunos dos dois cursos da Universidade observada imediatamente se rebelaram e exigiram providências.

Com ênfase manifestou-se o Reitor a fim de que os alunos de Fernandópolis e de São Paulo conhecessem o relatório encaminhado ao MEC como resposta da instituição, acrescentando que a expectativa dos alunos era que a Universidade tomasse medidas que resultassem no aumento de aprovação no Exame de Ordem.

Essa questão de alta relevância muito tem a dizer no tocante à investigação. O Pró-Reitor da área de graduação, no calor do debate, propôs que o diagnóstico dos Coordenadores considerasse tão somente o ENADE, tendo em vista que a comunicação do MEC/SESu não fazia referência ao Exame de Ordem da OAB.

Imediatamente, todos os Coordenadores, sem exceção, rebateram que, para os alunos, interessava mais que tudo a aprovação no Exame de Ordem e que foram os baixos resultados da instituição nesses exames, divulgados pelos jornais, o que efetivamente causou tanta indignação entre os discentes.

Daí a iniciativa do Reitor de convidar para a reunião um professor com experiência no tema, posto que ele havia sido advertido previamente pelos Coordenadores que nisso residia a questão crucial.

Como urgia elaborar uma manifestação acerca dos resultados apontados pelo ENADE e IDD, foi sugerido que o documento mencionasse a intenção de reformular o Projeto Pedagógico dos

Cursos (PPC), estabelecendo todo o processo de autoavaliação interna das condições de oferta do curso que resultariam em um diagnóstico e o processo de discussão para chegar enfim a um novo Projeto Pedagógico a vigorar em data por definir.

Determinou-se que os Coordenadores de curso convidassem um grupo de professores de cada curso e se debruçassem sobre o relatório do ENADE na perspectiva de produzir uma análise conjunta de seus dados e com isso preparassem um relatório por curso. Elaborados por cada curso os relatórios, seriam eles encaminhados à Reitoria, agrupados e trabalhados para compor a resposta geral ao MEC/SESu.

Dentre as medidas encaminhadas, destaco, para o estudo do caso:
1 – Formar um Núcleo Docente Estruturante (NDE), constituído por um grupo de professores representativos do corpo docente do curso, mesclando professores das áreas básicas e profissionais de diferentes níveis de titulação e dedicação, com efetivo interesse e disponibilidade para o trabalho de análise e diagnóstico dos indicadores do ENADE e efetivo comprometimento com a eventual reformulação curricular do curso;
2 – Levar em conta os dados expostos no relatório quantitativo que o ENADE divulga sobre os resultados na prova e o relatório do questionário de informações socioeconômicas;
3 – Trazer os alunos para a discussão das medidas propostas, visando diluir o impacto negativo da exposição do curso e de suas deficiências na mídia;
4 – Não desqualificar o instrumento de avaliação do MEC, a despeito das críticas à política pública, ao processo e aos seus indicadores;
5 – Propor apenas medidas efetivamente viáveis de implantar, estabelecendo prazos para todas elas.

À Reitoria caberia redigir um documento introdutório, de caráter geral, que pontuasse as conquistas e os valores da Universidade; ao consultor, a tarefa de orientar os Coordenadores quanto à abordagem do Projeto Pedagógico do Curso diante dos dados apresentados nos relatórios do ENADE e avaliar o conjunto da proposta de reformulação curricular.

Tomadas as providências, os trabalhos se desenvolveram isoladamente em cada grupo[90], resultando em diagnósticos distintos, com diferentes propostas, o que parecia indicar tênue ou

[90] Não participei de nenhum dos grupos, tendo tomado contato apenas com o resultado da discussão apresentado sob forma de relatório e oferecido críticas e sugestões para os grupos por *e-mail*.

nenhuma unidade pedagógica institucional e absoluta falta de diálogo entre os cursos, como se fossem de diferentes Universidades.

Decorrido o prazo para a recepção das respostas das IES notificadas, o MEC nomeou, por meio da Portaria nº 904, de 26-10-2007, uma comissão de especialistas com vistas a examinar os documentos encaminhados. Essa comissão designou quatro membros de diferentes áreas do Governo e 11 membros do setor acadêmico, todos docentes de IES universitárias (universidades ou centros universitários).

A essa comissão de especialistas coube examinar os diagnósticos dos cursos encaminhados ao MEC/SESu em resposta à notificação de supervisão especial recebida por eles. Até a sua nomeação, dos 89 cursos notificados, apenas 17 haviam encaminhado manifestação a respeito[91], nesse número incluída a Universidade observada.

A equipe de trabalho da qual participava encaminhou no prazo, para os dois cursos, ofício ao MEC/SESu com o diagnóstico elaborado pelo coletivo de Coordenador e professores indicados de cada curso. O valor desse trabalho esteve na discussão sobre o relatório do ENADE, que, como já vimos, nenhum Coordenador ou equipe até ali se interessara em examinar quando da primeira abordagem de autoavaliação dos cursos.

Entretanto, a exiguidade de prazo limitou demais o tempo para que as equipes e a própria instituição pudessem refletir sobre o processo de autoavaliação dos cursos a ponto de apresentar uma proposta mais consistente sobre medidas necessárias à melhoria de qualidade dos mesmos. Por não parecer plausível que a equipe técnica de operacionalização do SINAES de fato acreditasse nessa possibilidade, avanço a hipótese que as informações levantadas no ENADE (prova e questionário socioeconômico) foram consideradas suficientes para estudar um conjunto de exigências a impor aos cursos.

A confirmação da hipótese veio pela informação nº 164/2007 MEC/SESu/GAB, pela qual a instituição soube que o seu diagnóstico e as medidas saneadoras apontadas haviam sido consideradas suficientes, o que a dispensava de procedimentos de verificação *in loco.* Contudo, em lugar de o MEC/SESu propor um Termo de Saneamento de Deficiências (TSD)

[91] Dados da mesma reportagem.

nas condições apontadas pelo processo de autoavaliação dos cursos da Universidade (como parecia supor a manifestação de satisfação encaminhada na Informação 164/2007), recebe a Universidade um TSD padrão com uma série de exigências que acrescentavam providências àquelas já indicadas pela IES.

A equipe de gestão acadêmica é surpreendida, em 18 de dezembro de 2007, pelo ofício nº xxx/2007-MEC/SESu/GAB o qual propõe a assinatura do Protocolo de Compromisso, nele incluídos o TSD e a aceitação de reduzir o número de vagas a ingressantes no curso pelo período em que vigorasse o TSD (um ano, a princípio). A proposta precisava ser examinada e respondida em dez dias no máximo, em pleno período de recesso acadêmico e festas natalinas e de final de ano.

As novas obrigações – que posteriormente foram reconhecidas como exigências impostas indiscriminadamente a todos os cursos de todas as IES - determinavam o número máximo de 80 alunos por turma nas disciplinas teóricas, uma relação de 01 docente em tempo integral (ou equivalente) para cada 30 alunos, a constituição de Núcleo Docente Estruturante (NDE)[92], adequação física da biblioteca às determinações do Decreto 5.296/2004[93], informatização do acervo da biblioteca, assinatura de, no mínimo, 10 títulos de periódicos especializados e indexados, 01 exemplar para cada 10 alunos de títulos de livros constantes da bibliografia básica e, no mínimo, dois exemplares por livro indicado na bibliografia complementar, além de pelo menos seis títulos para cada unidade disciplinar e a implantação de uma política de avaliação institucional.

Tais exigências determinam um conjunto de indicadores que a comissão de especialistas julgou indispensável a um curso considerado de boa qualidade e foram impostas à revelia das particularidades presentes nos projetos pedagógicos dos cursos ou mesmo das especificidades da missão institucional da IES, de sua localização geográfica ou da sua sustentabilidade financeira.

Estudos feitos pela mantenedora da Universidade constataram que, para os dois cursos, a aplicação dos indicadores determinados na relação de 01 professor equivalente contratado em

[92] Composto pelo Coordenador e pelo menos 30% dos docentes do curso, precisando no mínimo 60% dos docentes ter mestrado e/ou doutorado, 60% ser da área do direito e 100% estar contratado em regime de tempo parcial ou integral.
[93] Determina normas gerais e critérios básicos para acessibilidade de idosos e pessoas portadoras de deficiência.

regime integral para cada grupo de 30 alunos levaria o curso de São Paulo a um déficit operacional[94] da ordem de 28,5% e o de Fernandópolis de 40,6%. Tal resultado, considerando a impossibilidade de elevar o custo das mensalidades, exigiria um subsídio cruzado ao curso (tirar recursos de outros cursos rentáveis para manter um curso deficitário), medida inviável, segundo os mantenedores.

Diante da constatação de que mais valia abrir mão do curso de direito na Universidade que tocá-lo no déficit operacional indicado, a Reitoria decidiu por não assinar o Protocolo de Compromisso proposto pelo MEC/SESu e encaminhou ofício à SESu, em 15 de janeiro de 2008, informando da impossibilidade de assinar o Protocolo de Compromisso com o TSD proposto, solicitando reconsiderarem a exigência quanto ao indicador de 01 docente contratado em regime integral para cada 30 alunos e solicitando que os indicadores fossem determinados a partir da análise do novo PPC, em fase de elaboração, para esses cursos. Requerem além disso, que não se deflagrassem outras medidas de supervisão até haver consenso quanto às novas exigências do TSD.

A Universidade trabalhava com a hipótese de que, uma vez assinado o ajuste para o TSD, o não cumprimento de uma única exigência poderia ensejar a deflagração do procedimento punitivo, o que comprometeria ainda mais as condições da Universidade.

Coordenadores e docentes não estavam informados dessa mudança de posição, visto terem entrado em recesso em 22 de dezembro, do qual imaginavam voltar apenas ao final de janeiro de 2008 para uma reunião de início de trabalho dos três cursos a fim de reformular o PPC e cumprir os quesitos verificados como necessários no estudo de autoavaliação dos grupos para cada curso.

Ainda durante o período de recesso, o MEC/SESu divulga para a imprensa a primeira lista de IES que assinaram os TSD. Tratava-se de um grupo que representava 29 cursos[95], que somaram 14.225 vagas, e que, pelo Protocolo de Compromisso, haviam aceitado reduzi-las para 7.902 vagas.

---

[94] Cálculo baseado na diferença entre o montante das receitas advindas da cobrança de mensalidades dos alunos matriculados no curso e os custos com pagamento de pessoal (docentes e técnico-administrativos) envolvidos direta e indiretamente com o curso.

[95] Algumas IES (como a Universidade observada) tinham mais de um curso na supervisão especial, como do ponto de vista da regulação e da supervisão, cada curso/sede representa uma unidade diferente, a conta por curso é sempre maior que a de IES.

Nesse período, procurei reunir o maior número possível de informações, cotejando o diagnóstico elaborado pelas comissões dos cursos com os dados que apareciam tanto no relatório do ENADE quanto naqueles manuseados pela CPA no processo de autoavaliação institucional.

> Antes de definir um projeto de avaliação, o avaliador precisa conhecer o curso em questão: as pessoas envolvidas, o local físico, os documentos disponíveis, a estrutura hierárquica e funcional. Esse conhecimento é indispensável para a aceitação e credibilidade do avaliador na definição coletiva do projeto avaliativo (CAPPELLETTI, 2002, p.15).

Ao final de janeiro de 2008, retomado o trabalho com o grupo de docentes de cada um dos três cursos, iniciamos por uma capacitação em relação à questão do currículo e uma discussão acerca da visão epistemológica, filosófica e pedagógica do curso, tendo em vista preparar um diagnóstico que informasse com detalhe as mudanças necessárias para moldar um novo PPC.

Ainda que o grupo fosse numeroso (23 docentes[96] mais a presidente da CPA e o consultor) e os PPC fossem radicalmente distintos, o que unia a todos era a convicção da importância do trabalho para a sobrevivência dos cursos na IES. Todos estavam conscientes da necessidade de produzir um PPC que efetivamente convencesse os especialistas do MEC de que alcançariam a qualidade desejada sem ter de curvar-se aos indicadores impostos na proposta do TSD.

A estratégia da Universidade era ganhar tempo na negociação do TSD junto ao MEC para apresentar uma proposta concreta, com aderência à realidade objetiva de cada curso, dadas as possibilidades concretas da instituição. Para tanto, era imperativo concluir o novo PPC e formulá-lo em bases convincentes.

Como consultor, pude perceber vontade efetiva (e convergente) de mantenedores, reitoria, coordenadores e docentes dos cursos em realizar um trabalho no qual acreditassem. Essa condição foi fundamental para que o grupo aceitasse um ritmo de trabalho intenso, que, pela condição da Universidade, exigia viagens frequentes e trabalho concentrado em dois ou três dias seguidos em longas jornadas diárias.

[96] Os grupos variaram um pouco, mas, na média, eram oito docentes de São Paulo, 10 de Fernandópolis e cinco de Descalvado.

Os encontros aconteciam a cada duas ou três semanas, quando então os grupos se reuniam em suas sedes, socializando as discussões com os demais docentes e cumprindo tarefas visando aprofundar o conhecimento da realidade, coletar informações externas relevantes ao trabalho, realizar pesquisa, produzir documentos, dentre outras.

Nessa fase de reformulação curricular, do final de janeiro a meados de maio de 2008, houve seis encontros, num total de 13 dias de trabalho conjunto. Nesse período, foi necessário constituirmo-nos como equipe, conquistar a confiança uns dos outros, abrirmo-nos para as críticas. Esse não era um desafio apenas meu, como consultor e estranho à área. Ao contrário, rapidamente percebi que não ser formado na área e não militar na OAB ou no mundo dos cursos jurídicos me permitiria arbitrar conflitos e dizer o indizível numa comunidade que tem seus próprios códigos e estabelece sua própria hierarquia de posições socioprofissionais.

Passados mais de 75 dias desde a manifestação da IES ao MEC/SESu propondo novas bases para a assinatura do seu TSD, sem reposta alguma encaminhada oficialmente, volta o MEC a divulgar pela imprensa que preparara medidas ainda mais duras contra as IES que não assinaram o TSD. Dessa feita, propunha critérios ainda mais rigorosos de corte de vagas para pressionar as instituições a assinar os Protocolos de Compromisso com os TSD e a reduzir vagas.

Diante das novas exigências, a Universidade reitera ao MEC/SESu sua intenção de assinar o TSD e sua concordância com o procedimento de supervisão especial, mas alega impossibilidade financeira de se comprometer com indicadores que, na prática, levariam ao fechamento dos cursos. Diante dessas argumentações (levadas no processo de negociação direto aos gestores da SESu, mas, em síntese, já contidas no documento entregue formalmente em 15-01-08), o MEC se dispõe a responder à IES formalmente, esclarecendo que a avaliação que ocorrerá no transcurso do prazo de vigência do TSD (01 ano) não examinará nenhum item isoladamente, mas o conjunto do curso, avaliando o sentido da melhora na direção da meta estabelecida. Portanto, se um ou outro item não for atingido na íntegra, mas seu indicador ficar mais próximo da meta que no momento anterior e outras medidas tiverem êxito, aumentando a qualidade do curso, o conjunto de providências será entendido como adequado e dele resultará a suspensão do regime especial de supervisão e a revogação das sanções estabelecidas.

Tal entendimento foi apresentado nos termos do Ofício xxx/2008 GAB/SESu/MEC no início de abril de 2008 e esclarece textualmente:

> Enfatizamos, ainda, que o Termo de Saneamento de Deficiências tem prazo determinado de 12 meses, ao final do qual a instituição deverá requerer verificação *in loco*, ocasião em que será avaliado o impacto das medidas adotadas e os resultados em termos de elevação da qualidade do curso. Conclui-se, portanto, que as medidas constantes no Termo de Saneamento de Deficiências, nesta ocasião, não serão analisadas de forma isolada, mas sim os resultados obtidos através do conjunto das ações implementadas pela instituição[97].

Diante do esclarecimento consolidado nesse documento e com a conclusão do novo PPC do curso sinalizando uma série de indicadores de melhoria efetiva de qualidade, os quais, postos em prática – em obediência aos critérios de reconhecimento do curso divulgados pelo INEP - assegurariam o reconhecimento regular do curso, sentiu-se a IES em condição de propor a assinatura do TSD, concordando com a redução de vagas proposta na primeira versão do Protocolo de Compromisso.

Os TSD para os cursos foram formalmente assinados, passando a vigorar na publicação da Portaria MEC nº440, de 16 de junho de 2008, que se deu em 17-06-08. São 58 cursos incluídos nessa mesma Portaria.

Não resta dúvida de que o SINAES confere ao ENADE, a partir de 2007, uma nova e pujante posição frente aos demais instrumentos que compõe a política de avaliação ao elevá-lo, de forma isolada, a condição de deflagrar procedimentos especiais de regulação e supervisão, esta é a circunstância que o determina como categoria de análise na experiência observada tendo em vista a grande convergência de questões e providências que a ele afluem. Da mesma maneira a própria regulação e supervisão do MEC passa a ser vista de forma diferenciada porque depositária de novas e importantes atribuições de polícia administrativa como discutiremos adiante.

6.3 Análise e interpretação dos dados

Já anotamos que nos vários grupos de entrevistados não se conseguiu determinar uma única fala que negasse valor ao SINAES como política pública de avaliação da educação superior,

[97] O documento é assinado pelo Secretário de Educação Superior Prof. Dr. Ronaldo Mota

ainda que possa ser notado diferentes ênfases entre os vários grupos, a que já me referi, o que emerge é o assentimento à política em curso.

Quando, entretanto, na observação direta, vimos o SINAES ser utilizado, por intermédio de um de seus instrumentos, como justificador de ações de regulação e de supervisão sobre cursos específicos questionando seus resultados e sua qualidade, os gestores destes cursos e sua equipe de docentes já não se animam em atribuir-lhe valor, ao contrário, esmeram-se em lhe emprestar suspeição

Ainda assim, em decorrência da força que a ação regulatória do Estado possui, o pragmatismo falou mais alto e muito rapidamente foram abandonadas as posturas rebeldes na tentativa de buscar se adequar as exigências numa ação típica de mitigação de danos que a observação permitiu constatar.

Ao refletir sobre o impacto do SINAES sobre o currículo, a maioria dos entrevistados mencionou em suas falas que o SINAES impacta o currículo das universidades na medida em que põe em movimento certa mobilização provocada pela necessidade de atender exigências da política pública nas IES. Não apontaram, entretanto, evidências práticas de que o SINAES possa orientar uma transformação no currículo das universidades deixando transparecer muito mais crenças valorativas vinculadas às concepções que orientam a política pública do que propriamente exemplos.

Ao tratar especificamente do caso observado nos cursos de direito, tanto os entrevistados que a ele se referiram, quanto as evidências constatadas na observação direta indicaram um forte impacto na conformação dos currículos dos cursos que forem elevados a condição em que se colocou o curso de direito, não apenas junto às IES que estiverem sob supervisão especial, mas também ao conjunto das demais instituições uma vez que do processo de supervisão especial se desdobra um grande volume de procedimentos que resultam em determinações regulatórias para o currículo do curso em todas as instituições. Essa realidade denota que o processo de regulação/supervisão tem potencial para mobilização das instituições que implicam reorganização curricular, ainda que se dê para evitar as sanções decorridas desse.

A obrigatoriedade de constituição da CPA e de um projeto de autoavaliação institucional merece consideração particular, não só pela condição efetiva de intervenção sobre a realidade

das IES quase imediatamente após a publicação do termo legal que institui o SINAES, mas também pela forte ligação deste elemento com o PAIUB.

Por si só, a oportunidade de atender às exigências impostas pelo SINAES valeria como ganho no processo particular da Universidade em questão. Considerando a sua situação de crise e a ausência absoluta de qualquer tipo de planejamento, além do grande número de urgentes questões cotidianas, a decisão de investir tempo e recursos para pensar a IES do ponto de vista de sua concepção e fundamentos e planejar o seu futuro só se manifestou realmente pela urgência da exigência regulatória.

Nessa atividade, os roteiros preparados pelo MEC (por meio da SESu, INEP e/ou CONAES) mostraram-se extremamente úteis tanto para a elaboração do PDI e do PPI quanto para pensar o Projeto de Autoavaliação Institucional. Se, por um lado, tais roteiros podem determinar certo dirigismo da política pública, por outro, determinam com maior clareza o cenário a que se quer chegar e podem ser reveladores da autonomia institucional, se o processo de autoavaliação estiver articulado à gestão.

As lições de Palharini (2001), quando discute os resultados do PAIUB, parecem fazer sentido e não ter sido desconsideradas pelos operadores do SINAES, já que, ao especular sobre as razões que pudessem explicar a limitada evolução do Programa, menciona ele a ausência de uma metodologia que desse direção ao processo avaliativo. Para o autor, ter o PAIUB sido alicerçado em princípios favoreceu a prioridade dada a um levantamento extenso e exaustivo de dados e informações nas IES, sem a contrapartida metodológica que garantisse uma análise consistente e proveitosa desses dados.

Posso especular que, ao propor determinado roteiro, a política pública de avaliação fixa certo percurso às equipes internas, fomentando reflexões onde deseja que ocorram ações transformadoras.

Na prática, pude observar que alguns dos temas propostos para discussão nos roteiros geravam certo constrangimento no círculo dos docentes e entre esses e os mantenedores, porém a obrigatoriedade de sua presença, conforme requeria o MEC, tornava a discussão e a tomada de posição um dever incontornável. Foi o caso, por exemplo, da exigência de uma

etapa de sensibilização preliminar ao início do processo de autoavaliação e continuada em seu desenvolvimento.

Essa questão é sempre difícil para docentes e mantenedores. Aos docentes, resta o receio de dar voz ao corpo discente; aos mantenedores, a atividade é onerosa e o resultado pouco crível (em sua ótica), com risco de gerar processos reivindicatórios prejudiciais a seus interesses (principalmente junto ao corpo técnico-administrativo). Há, porém, estudos que demonstram que as representações dos docentes podem ser reconstruídas a partir da vivência de processos de avaliação que contribuam para o crescimento e desenvolvimento profissional/pessoal e institucional, a partir do desenvolvimento de uma cultura de avaliação que se oponha às ações punitivas e persecutórias. Na tese de doutorado de Rios (2004), intitulada *Meta-avaliação de docentes no ensino superior*, a autora demonstra como a avaliação de docentes com propósito formativo tem potencial para contribuir no processo de construção do professor, em uma perspectiva emancipatória, com implicações no currículo.

Estava convencido que qualquer mudança só seria possível se todos os sujeitos envolvidos no processo acreditassem que a autoavaliação, de fato, implicaria mudanças qualitativas na intituição. Conforme Iannone:

> Mudar exige compromisso institucional em relação ao risco de rupturas; supõe a adesão de professores que se interessem pela investigação de motivos; apela para manutenção de recursos que garantam continuidade nos processos formativos de professores; convoca a reflexão para um espaço de tempo que conflita com o imediatismo da intervenção e dos educadores; pressupõe um estatuto de coerência - teoria e prática - cuja construção depende de estudos teóricos - que os professores, muitas vezes, rejeitam - e de reflexão sobre a prática, que ainda não ganhou espaço na escola. Mudar o currículo supõe o processo dialético, a problematização, a não regularidade (2002, p.117).

Quanto ao PDI, a orientação para que trate dos aspectos de sustentabilidade financeira, incluindo os investimentos de expansão previstos para o período considerado, dando conta da estratégia econômico-financeira da mantenedora, exige partilhar em alguma medida esse "segredo" com o grupo, ensejando a reflexão e o debate sobre um ponto muito importante para a realidade institucional tratado sempre de maneira misteriosa.

São alguns exemplos que demonstram, na minha convicção, que, ao dirigir o processo de produção de documentos como o PDI e o PPI e mesmo o Projeto de Autoavaliação - indicando inclusive a forma como deve ser constituído - o MEC fomenta debates e/ou

procedimentos que, por certo, não ocorreriam caso tal postura diretiva não tivesse sido adotada.

Tal evidência recorre na fala dos entrevistados. E6, que, em uma universidade privada, teve oportunidade de vivenciar a experiência de trabalhar com autoavaliação institucional muito antes do SINAES (há mais de 12 anos, segundo o seu relato), assim se posiciona ao se referir ao SINAES:

> Quando o SINAES trouxe estas 10 dimensões, eu disse pronto, taí o caminho para que eu possa junto com a CPA e o grupo que já acreditam nesta avaliação colocar toda a instituição para se re-olhar dentro de cada área e cada setor. Então, eu achei que o SINAES trouxe um trabalho com imparciabilidade a partir da minha classificação e eu tenho que me contentar em fazer um trabalho sério, o mais competente possível, ficar colocando que as políticas públicas não dão em nada e que ela venha para você fazer algo dirigido não dá em nada também. Fiquei procurando as brechas dos SINAES e vou defender isso, vou defender esta construção coletiva (E6).

A entrevistada E5, também atuando em universidade privada, relata que sua IES vivencia experiências de autoavaliação desde o início da década de 1990. Ainda assim, ao referir-se ao SINAES, destaca:

> (...) o ponto de partida que eu acho o mais importante é que ele tirou um pouco daquela letargia, quer dizer, saber que era necessário, todo mundo sabia, e, no nosso caso, aqui desde 1990, a gente vem trabalhando com autoavaliação, mas não era assim uma coisa tão de início, meio e fim como foi agora nesse processo (E5).

As falas reforçam a percepção, que a observação na Universidade conferiu, de que o caráter diretivo do SINAES (e dos instrumentos a ele associados) impõe autoridade e até determina a possibilidade de avançar sobre pontos antes não avaliados e de cumprir um ciclo avaliativo completo e não preso à soma de partes. As falas apontadas, referidas a IES com experiência anterior em autoavaliação, confirmam a evidência verificada na Universidade observada que não era detentora de histórico avaliativo.

No caso observado, o resultado desse aspecto foi ainda mais abrangente, pois, como já relatado, urgia constituir toda uma documentação (PDI, PPI, Projeto de Autoavaliação) que, no seu conjunto, instituía as concepções, os valores, a epistemologia e a pedagogia da IES, bem como seus planos de expansão e investimentos, além de seu próprio processo de autoavaliação. Dada a peculiar condição renovadora por que passava a IES, o clima no grupo

era quase de fundação de uma nova Universidade o que reforçava o caráter do processo de autoavaliação institucional.

Entretanto, o processo de avaliação institucional, que aparece com centralidade no SINAES, em detrimento de outros instrumentos como o ENADE, e a avaliação de cursos exigiriam para ter consequência interna que houvesse uma articulação mais forte, com a regulação e mesmo com a supervisão.

Ao emitir um juízo que considera apenas a verificação do cumprimento de determinados itens, sem considerar as particularidades institucionais nos Projetos de Autoavaliação, e, agravado pela cobrança da apresentação dos Relatórios de Autoavaliação e não manifestação sobre eles, o MEC deixa de atender a um pressuposto do SINAES: justamente a articulação entre a avaliação e as ações de supervisão e regulação, omissão que reduz em muito a importância do instrumento de autoavaliação institucional.

Essa constatação não resulta exclusivamente da experiência observada. A fala do entrevistado E8, já apontada anteriormente, é significativa ao avaliar o estágio de implementação do SINAES:

"As CPA estão um pouco abandonadas em relação ao previsto na proposta inicial (...). Há quase um ano entregamos o Relatório de Autoavaliação e não há devolutiva. Suspenderam a capacitação" (E8).

Esta era sem dúvida a expectativa, à qual já fizemos referência, do grupo de entrevistados (E5, E6, E7 e E9) que se manifestou em relação à regulação e à supervisão com caráter emancipatório. Há ideia de que o Estado agisse não para intervir sobre a IES, mas para manter a instituição mobilizada em torno das questões apontadas pelo seu próprio processo de autoavaliação e não, como a experiência observada indicava, atenta apenas às exigências regulatórias que se impunham no momento.

Quando as comissões de reconhecimento de cursos cobram o Relatório de Autoavaliação Institucional, mas não emitem juízo em relação a ele ou não o consideram na verificação dos elementos sob avaliação do curso em processo de inspeção, ou mesmo quando demonstram

desconhecimento em relação à avaliação institucional, repetem o erro anterior e contribuem para o descrédito de sua finalidade.

O entrevistado E8 relata ter tido a oportunidade de participar da capacitação de avaliadores institucionais feita pelo MEC e de ter-se assustado com o nível de desconhecimento em relação ao tema da avaliação institucional. São palavras suas:

> Tenho recebido notícias de avaliadores institucionais que vêm para trabalho de reconhecimento de curso e outros na instituição que estão despreparados para o processo de avaliação. Ao perguntar sobre a CPA e falar sobre a avaliação institucional, estas comissões cumprem obrigações e não demonstram preparo para a avaliação institucional (E8).

Instado a comentar sobre a expectativa das instituições para que a CONAES se manifestasse em relação aos Relatórios de Autoavaliação Institucional produzidos pelas IES, o entrevistado E1 assim se manifestou:

> Uma comissão de 13 membros não tem condições de avaliar dois mil relatórios. Ficou definido que a CONAES vai fazer avaliação do relatório consolidado do MEC. Não ficou definido se vai fazer um relatório no final de cada ano ou no final de cada processo. Pode ser que, terminado o processo de avaliação das instituições, tenha um relatório consolidado (E1).

Essa constatação reforça o sentimento de abandono relatado anteriormente pelo entrevistado E8 e também entra em conexão com a percepção do entrevistado E2, que, tendo participado da CEA e da primeira composição da CONAES, avalia para o presente uma perda de prestígio da CONAES que compromete o SINAES.

"Acho que o peso que a CONAES tem foi reduzido; eu diria que a CONAES ficou paralisada, sem reunião e sem ação. Então é justamente três meses, acho (...), você compromete a implementação da política" (E2).

A expectativa em relação à avaliação institucional decorre de sua globalidade, é o princípio integrador de múltiplas ações que respeita a identidade institucional na busca da qualidade, incentivada e fomentada pela avaliação institucional e pelos processos transformadores que dela decorrem. A preocupação em reduzir a avaliação a um levantamento estéril de indicadores resulta da constatação de sua ineficácia no incremento da qualidade na aprendizagem do aluno.

Não é outra a preocupação do entrevistado E10, que, no seu relato, não vê com otimismo o estabelecimento de alguns indicadores como critério para determinar a qualidade dos cursos nos processos avaliativos, indicadores que, se têm o dom de mobilizar as IES para o seu atendimento, não estabelecem com a melhoria no processo de ensino uma relação direta.

Valorizar o processo de autoavaliação institucional e articulá-lo com outros instrumentos, possibilita maior aproximação da complexa realidade que pode efetivamente interferir na qualidade do processo ensino/aprendizagem.

Para tanto, é fundamental que as IES se sintam estimuladas a dar consequência a seus processos de autoavaliação, não apenas que eles sejam realizados burocraticamente. A experiência observada na investigação demonstra que as energias mobilizadas para construir o instrumento são rapidamente redirecionadas para outros objetivos assim que atendida a exigência legal, sem que dela se cobrem outras consequências.

Esta também é a percepção do entrevistado E10, já relatada antes: "(...) muito pouco se altera em função dos resultados da autoavaliação". Outro pesquisador atento aos desdobramentos do SINAES e com participação direta na avaliação institucional de uma Instituição Federal de Educação Superior (IFES), o entrevistado E9, estabelece uma distinção entre o que vem ocorrendo com a autoavaliação institucional nas IFES e nas IES privadas, observando que, a seu juízo, as IES privadas estão preocupadas apenas com o cumprimento das exigências regulatórias.

A consideração vem ao encontro da experiência observada que constata que, uma vez cumprido o requisito legal, o esforço institucional se volta para o atendimento de outras urgências, sem tirar do produto obtido todo o potencial analítico e transformador que ali se deposita.

Para manter o foco na avaliação institucional, como indica a concepção do SINAES, é necessário que tal política pública instrua os demais instrumentos de avaliação e determine também as medidas de supervisão e regulação emanadas pelos órgãos de gestão do sistema.
Tudo indica, no entanto, que essa perda de centralidade da autoavaliação institucional esteja sendo alimentada pelo aumento crescente de espaço ocupado pelo ENADE. O que deveria ser um dos instrumentos do processo de avaliação das IES tem-se consolidado com uma posição

diferenciada ao seguir atraindo a atenção da opinião pública como o indicador por excelência de qualidade das IES nos cursos que avalia.

Ao exaltar, no início de 2004, as qualidades do SINAES, o Prof. Dilvo I. Ristoff chama a atenção para a novidade de uma avaliação que integra vários instrumentos e cujo foco está na avaliação institucional. Referindo-se aos desafios que se erguem adiante, ele assim se manifesta:

> Este deslocamento de centro exigirá do INEP um trabalho intenso para continuar a esclarecer a sociedade sobre a inutilidade dos ranqueamentos, sobre a fragilidade de conceitos atribuídos a cursos a partir de exames de alunos, sobre a necessidade de abandonarmos a anualidade do exame (...) (RISTOFF, 2004, p.180).

Como Diretor de Avaliação e Estatísticas da Educação Superior do INEP de junho de 2003 até meados de janeiro de 2008, o Prof. Dilvo Ristoff decerto não imaginava que teria dificuldade de promover esse convencimento até mesmo entre os próprios pares gestores da política de avaliação no INEP.

A tão criticada avaliação do produto que o "Provão" determinava ao elaborar as difamadas listas ranqueando as IES em função da nota que seus alunos tivessem alcançado no exame repetiu-se tão logo o MEC, por meio do INEP, tomou a decisão de divulgar os resultados do ENADE 2004 no ano seguinte.

Já mencionamos não nos ter causado espécie que, com quase um ano de SINAES, a imprensa ainda se referisse ao ENADE como *"o novo Provão"*. Antes de especularmos sobre a intenção da mídia, convém lembrar algo já dito em outro lugar. Ao ser divulgado que a proposta da CEA eliminava totalmente a avaliação de desempenho do aluno nos moldes propostos pelo "Provão", os defensores desse modelo reagiram prontamente, com forte repercussão na mídia, o que forçou o Ministro da Educação na época, Senador Cristovam Buarque, a manifestar-se pela manutenção dos exames.

Alguns dias antes de apresentar oficialmente o novo sistema de avaliação, em uma entrevista à *Folha de São Paulo*, o ministro assim se manifestou: "Aquele que acha que o provão basta para avaliar o ensino pode continuar olhando só para ele. O que estamos fazendo é um

aperfeiçoamento da avaliação"[98]. Diante disso, é difícil esperar que a opinião pública entenda que o ENADE que apareceria posteriormente não seria mero travestimento do extinto "Provão".

Todas as matérias que anunciaram o novo sistema de avaliação apresentado formalmente na MP 147, de 15-12-2003, discutiam quanto era ele mais ou menos parecido com o "Provão", referência e medida pela qual se avaliaria a adequação do novo sistema.

A manchete da reportagem trazida por *Veja* (ed.1832) na semana anterior à promulgação da MP 147 era: *A nova cara do Provão* e a lide: *O recé-lançado teste de avaliação do ensino superior mantém a essência do modelo criado pelo governo FHC*. Junto à foto do ministro Cristovam Buarque, uma legenda reveladora da tensão que precedeu o anúncio formal do novo sistema: *O ministro Buarque: no final, as notas ficaram*. Mais revelador ainda é o fechamento da matéria em questão, que reproduzo na íntegra:

> Um dos aspectos mais significativos do trabalho é permitir à sociedade a confecção de rankings para classificar os cursos. Nos últimos cinco anos, graças ao ranqueamento, as faculdades mal avaliadas na prova amargaram uma queda de 50% nas inscrições do vestibular. Muitas decidiram fazer investimentos pesados na qualidade do ensino para reverter a curva. Logo em suas primeiras declarações como ministro da Educação, Cristovam Buarque avisou que mexeria no Provão. Os especialistas apoiavam eventuais correções, mas se preocuparam quando o Ministério da Educação passou a dar sinais de que poderia implodir o sistema anterior. Em julho, o ministro encomendou um novo projeto a uma comissão formada por técnicos notoriamente contrários ao Provão. O relatório propunha o fim do sistema de notas e dos rankings. Felizmente, Cristovam desprezou a proposta. "Tenho a mania de aproveitar as boas ideias e concluí que o melhor caminho era partir do que já existia", afirma o ministro.

Não é necessário retomar aqui o tenso percurso que resultou na Lei 10.861/2004, já exaustivamente detalhado em outros pontos desta investigação. Cumpre apenas reiterar que a implantação do SINAES não poderia ficar livre das contradições que permearam a sua concepção. Contradições que estão na base do referencial teórico que orienta a análise e a interpretação dos dados da pesquisa ao mostrar a permeabilidade das fronteiras, outrora muito bem demarcadas, entre público e privado; regulação e emancipação; fato e valor.

A percepção sobre o ENADE que ressalta do conjunto dos entrevistados, como já apontado, é a de que se trata de um instrumento voltado à regulação e a uma regulação feita pelo mercado.

---

[98] *Folha de São Paulo*, Cotidiano, C-1, 01-12-2003.

O princípio do mercado rivaliza com o princípio do Estado, o pilar da regulação. Ainda que ambos sejam produtos da modernidade, operam em tensão, estando as regras de mercado em harmonia com uma visão de liberdade social que se opõe a opressão estatal. Esta circunstância confere à regulação de mercado hegemonia em nossa sociedade.

A centralidade do ENADE no SINAES decorre, assim, não dos seus princípios ou mesmo da vontade deste ou daquele ator político, mas de uma concepção hegemônica, presente em nossa sociedade contemporânea, que valoriza a capacidade transformadora que a emulação entre as IES, provocada pela disputa por aluno (tomado na acepção de cliente), deve ter.

Em outra parte, cremos ter esmiuçado o assunto, ressaltando que a hegemonia de que essa visão de mundo goza determina ao Estado outro papel, que redefine o que entendemos por *interesse público*, objeto precípuo desta investigação.

> A Reforma do Estado transforma a educação de direito em serviço e percebe a universidade como prestadora de serviços, confere um sentido bastante determinado à ideia de autonomia universitária, e introduz o vocabulário neoliberal para pensar o trabalho universitário (CHAUÍ, 2001, p.215).

Esse ponto convida a dirigir a investigação para o que causa os resultados do ENADE na implementação do SINAES, tendo em vista a sua repercussão sobre o currículo das universidades tomando como pano de fundo a verificação de atendimento ou não ao interesse público.

A iniciativa do MEC/SESu de deflagrar processo de supervisão especial e revisão de determinações regulatórias nos cursos de direito baseados exclusivamente nos resultados do ENADE causou espécie aos observadores atentos do SINAES, já que equivalia à admissão do MEC de servir-se de um único indicador para tomar decisões importantes quanto à supervisão e à regulação da educação superior.

A implantação gradual do SINAES é um pressuposto da própria Lei 10.861/2004 e da Portaria 2.051/2004, que a regulamenta. Apresentado com o objetivo de garantir um processo nacional de avaliação das IES, dos cursos de graduação e do desempenho dos estudantes, fica evidente a impossibilidade de que tudo seja feito a um só tempo.

Sendo assim, ao determinar, no artigo 2º da Lei, que o SINAES promoverá a avaliação das IES, de cursos e do desempenho dos estudantes com certos objetivos e dizer, em um parágrafo único deste mesmo artigo, que os resultados da avaliação referida no *caput* do artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação da educação superior, fica implícita a expectativa de que, apenas quando concluído o ciclo da avaliação institucional, de cursos e de desempenho de estudantes, ter-se-ia de fato obtido o resultado do processo avaliativo do SINAES, ficando então legítimo utilizá-lo como referencial para regulação e supervisão.

Não é outro o entendimento que exala da Portaria 2.051/94, que regulamenta o SINAES. Por ela se esclarece que o sistema promove a avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes, e que estas deverão contemplar a análise global e integrada do conjunto das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais da instituição de educação superior. Ainda que não fosse esse o pressuposto declarado na concepção do SINAES e a própria base do caráter global e integrado que tal visão de avaliação formativa apresenta, a hermenêutica de texto legal levaria forçosamente a esta interpretação

A implantação gradual do ENADE foi previsão expressa no art. 5º, §11, da Lei que institui o SINAES, assim como ficou determinada no §3º do mesmo artigo a periodicidade máxima de aplicação do ENADE de três anos para os estudantes de cada curso de graduação.

A autoavaliação institucional, como vimos, carece de uma série de procedimentos minuciosamente determinados pela legislação e instruídos por uma série de roteiros e orientações gerais. Todo esse conjunto de ações precederia a avaliação externa, etapa fundamental do processo de avaliação institucional, cujo início deveria ter-se realizado a partir de setembro de 2006, segundo previsão da Portaria 2.051/2004.

Posteriormente, a Portaria Normativa MEC nº 1, de 10 de janeiro de 2007, determina novo calendário para as avaliações externas, que deveriam ser requeridas pelas IES ao MEC até 15-05-2007 para IES com até 600 alunos e até 15-08-2007 para IES com mais de 600 alunos.

Até meados de 2008, período em que se deu a coleta de informações para esta pesquisa, não havia notícia de que qualquer IES tivesse recebido alguma apreciação do relatório de

autoavaliação entregue, nem tampouco de ter-se concluído o ciclo de avaliação externa de alguma universidade.

O terceiro elemento no qual se sustenta o SINAES (avaliação da qualidade dos cursos de graduação) tem sido desencadeado dentro do procedimento regular de autorização de cursos para as IES que não gozam de autonomia e de reconhecimento e/ou renovação de reconhecimento para todas as IES. O processo de avaliação da qualidade dos cursos de graduação é deflagrado por meio dos Projetos Pedagógicos de Curso e visita *in loco* de comissões externas para verificação das condições de oferta.

Na oportunidade da verificação *in loco*, a estrita análise das condições de oferta leva em consideração os instrumentos elaborados por comissões de especialistas, que determinam pesos específicos para cada dimensão, resultando em um conceito final. Nessas visitas, o relatório do ENADE e o de autoavaliação são requeridos pelas comissões, o que supõe sua análise integrada à verificação da infraestrutura material e humana.

Os procedimentos de avaliação da qualidade dos cursos de graduação, entretanto, não são articulados em nível de IES, ocorrendo em circunstâncias aleatórias, que obedecem à lógica de supervisão e cumprimento das normas de regulação.

É nesse quadro de implantação gradual do SINAES que o MEC deflagra um procedimento especial de supervisão sobre os cursos de direito, cuja lógica e resultados pretendo averiguar, dado o impacto direto sobre o currículo do curso e, por hipótese, das IES. Registre-se ainda que o procedimento de supervisão pautado exclusivamente sobre os resultados do ENADE inaugura um novo modo de fazer a articulação da regulação e da supervisão da educação superior com o SINAES. Não se trata de um caso isolado, mas de uma mudança radical no SINAES operada pela sua aplicação.

Em que medida o SINAES, em sua concepção, autoriza a interpretar quais ações específicas de regulação e de supervisão podem ser deflagradas a partir dos resultados de apenas um de seus instrumentos de avaliação?

Eis a primeira questão que emerge quando o MEC, na operacionalização do SINAES, toma os indicadores produzidos, a partir exclusivamente da aplicação do ENADE, como medida para

hierarquizar cursos, produzir listas, determinar punições, organizar ações de supervisão especial, propor acordos, modificar normas e instrumentos regulatórios, dentre outras.

Como já visto antes, em algumas argumentações, há ideias centrais, muito caras ao conceito de avaliação que anima a proposta do SINAES, que desautorizam interpretar o texto legal de modo a inferir que o espírito da Lei 10.861/2004 tome a parte como representativa do todo.

O texto que apresenta o SINAES ressalta a integração entre as dimensões de avaliação institucional interna (a autoavaliação) e externa (a avaliação conduzida pelo MEC); a integração entre o particular (resultados para o indivíduo ou grupo específico) e o global (resultados para a comunidade ou toda a sociedade); a integração entre o aspecto somativo (aquele que julga os resultados da aprendizagem perante uma meta a atingir) e o formativo (aquele que se preocupa com o processo de aprendizagem e seus ganhos).

É parte ainda dos princípios que orientam o SINAES a recusa absoluta de uma visão redutora e simplificadora da complexa problemática educacional, o que decerto tomaria como parcial e fragmentada uma avaliação de curso que levasse em conta apenas o desempenho dos alunos em um exame.

Coerente com esses princípios, o que observamos no texto da Lei 10.861/2004 é o SINAES tratando a avaliação sempre como um todo composto da avaliação institucional (interna e externa), a avaliação de cursos e a avaliação de desempenho dos estudantes. As medidas de supervisão e de regulação que se articulam com esse modelo de avaliação seriam deflagradas a partir dos resultados oferecidos pela aplicação integrada das três avaliações (institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes).

Mais claro ainda é o texto da Portaria MEC 2.051/2004, pois, ao regulamentar a Lei 10.861/2004, explicita que os processos avaliativos do SINAES subsidiarão os procedimentos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação, dentre outros procedimentos de regulação e supervisão.

Determina ainda a competência da CONAES para, com base no resultado dos relatórios de avaliação do INEP, fixar, em pareceres conclusivos e públicos, as IES que precisam se sujeitar à celebração de protocolos de compromisso nos termos previstos pela lei do SINAES.

Não consta que até meados de 2008 a CONAES tenha emitido um único parecer conclusivo acerca de alguma universidade, até porque não se concluiu o ciclo avaliativo para que o INEP apresente seu relatório e a CONAES por ele se manifeste sobre qualquer universidade. Há inclusive a dúvida sobre se a CONAES apresentará parecer por IES ou apenas um parecer geral sobre o conjunto do processo, como se depreende da fala do entrevistado E1 quando arguido acerca da expectativa das IES de que a CONAES se manifestasse por meio de uma análise de mérito nos relatórios de autoavaliação apresentados pelas CPA(s).

> Ficou definido que a Conaes vai fazer avaliação do relatório consolidado do MEC. Não ficou definido se vai fazer um relatório no final de cada ano ou no final de cada processo. Pode ser que terminado o processo de avaliação das instituições tenha um relatório consolidado, trazendo o que foi esse processo e a Conaes vai analisar esse relatório e emitir parecer sobre o conjunto desse processo. No final da avaliação dos cursos, a mesma coisa (E1).

Ainda assim, entende o MEC legítimo atuar especificamente sobre os cursos de direito com base apenas nos resultados do ENADE e sem o concurso do órgão que, pela Lei, deveria coordenar e supervisionar o SINAES.

Na oportunidade em que entrevistei E3, perguntei-lhe sobre como se chegou a essa medida a partir do SINAES. Em suas palavras:

> Quando nós idealizamos essa supervisão, a referência era o SINAES. Quando houve a determinação do Ministro de que determinados cursos não poderiam esperar a conclusão do ciclo avaliativo. Na verdade, o que se pensou foi o seguinte: que, através da supervisão, se poderia antecipar outros procedimentos que seriam aplicados no decorrer do ciclo. Então, a partir dos resultados do ENADE e os seus indicadores, os cursos que tiveram os dois indicadores insuficientes nós notificamos para que, em um prazo de dez dias, apresentassem um diagnóstico do curso (E1).

Outra questão ainda mais perturbadora com relação a essa supervisão especial encetada pelo MEC/SESu é que, como demonstrado na descrição da observação direta junto à universidade, em seu anúncio foi apresentado ainda como justificativa a coincidência de resultados negativos entre o ENADE e o Exame de Ordem promovido pela OAB.

Há várias dificuldades envolvidas na utilização do indicador de aprovação no exame da OAB. A primeira é que o Exame de Ordem realizado pela OAB é descentralizado, ou seja, cada subseção estadual organiza e realiza o seu exame com relativa independência, desde que respeitadas as determinações emanadas pelos regulamentos internos. O regulamento vigente à

época em que finalizei a coleta de informações para esta pesquisa era o Provimento 109, de 05-12-2005, que prevê a possibilidade de os Conselhos Seccionais, mediante convênios, unificarem datas e conteúdos de provas.

Como há três provas por ano e possibilidade de o Bacharel prestar vários exames sucessivos, é difícil estabelecer uma relação entre o número de inscritos egressos de determinada IES e o número de egressos dessa mesma IES em determinado ano, pois cada IES vai formando seu próprio "estoque" de Bacharéis reprovados, que podem voltar ao concurso a qualquer tempo, com implicações nos resultados divulgados pela OAB, já que eles sempre representam um percentual dos aprovados em relação aos inscritos de uma determinada IES.

As considerações da OAB são, para o MEC, apenas acessórias e, como já vimos, legitimadoras de sua ação, mas não se prestam a fundamentar a decisão, tendo em vista seu caráter parcial (referem-se a apenas uma parte dos cursos, não a todos) e a ausência de previsão legal que autorize tomá-la como determinante para medidas de regulação e/ou supervisão.

Merece análise detida o peso real que assume o Exame de Ordem enquanto instrumento paralelo de avaliação da qualidade dos cursos de direito no País. Sua força está em filtrar o acesso dos Bacharéis em direito para o exercício da advocacia e o seu peso social é dado pela credibilidade da OAB junto à opinião pública e pela divulgação periódica de seus indicadores.

Antes mesmo do SINAES, o Decreto nº 3.860, de 09-07-2001, já determinava a necessidade de parecer prévio do Conselho Federal da OAB para criar e reconhecer cursos jurídicos nas IES. A despeito disso, persistiam as autorizações de abertura de novos cursos e/ou ampliação de vagas e mesmo de reconhecimentos de cursos, contrariando pareceres da OAB, dado que faltava a tais pareceres o caráter deliberativo, limitados que estavam apenas a opinar.

Reclamações formais e pressões pela mídia levaram o MEC, em 2005, a editar a Portaria nº 1.874, de 02-06-2005, com objetivo de efetivar uma política criteriosa de supervisão dos cursos jurídicos, ampliando para a OAB a atribuição de comunicar ao MEC/SESu sobre cursos jurídicos em condições inadequadas de funcionamento ou que apresentassem irregularidades. Dessa maneira, ficava aberta à OAB a condição de fiscalizar os cursos e deles

oferecer denúncia, a qual, acatada, resultaria em inspeção de uma Comissão de Supervisão adrede preparada em que teria assento garantido a OAB.

Ainda assim, verificavam-se desavenças, pois o MEC persistia em reconhecer e/ou autorizar cursos que, para a OAB, não garantiam a qualidade. Um balanço realizado pela entidade ao final de agosto de 2006 apontou que, naquele ano, dos 38 cursos reconhecidos até então, apenas 20 haviam obtido parecer favorável da OAB[99]. Em que pese o Decreto 5.773, de 09-05-2006, que revoga o Dec. nº 3.860/2001, reiterar a necessidade de prévio parecer da OAB para autorizar, reconhecer e renovar reconhecimentos dos cursos de graduação em direito, as diferenças de ponto de vista se mantinham e o MEC seguia autorizando cursos a partir de seus próprios critérios.

Por um lado, a OAB considerava os critérios determinados pelo MEC flexíveis e liberais, incapazes de aferir a qualidade efetiva do curso; por outro, o MEC propugnava pela necessidade de pautar-se por indicadores objetivos, argumentando da impossibilidade de indeferir uma autorização ou um reconhecimento com bases subjetivas de análise.

Essa disputa tem relevo na medida em que constitui o contexto no qual o MEC toma a decisão de fazer a sua *mudança de paradigma* na supervisão e explica ainda a escolha do curso de direito para inaugurar o modelo[100].

E, ainda que do ponto de vista formal não se apresentasse nenhuma determinação que desse à OAB peso deliberativo, era essa a sensação que os gestores da Universidade observada tinham ao dar ênfase na discussão do Exame de Ordem. Não só pelas manifestações dos alunos, mas também por entender que bons resultados no Exame de Ordem significariam respostas às exigências do MEC.

Antes ainda de apresentar os resultados da medida do MEC/SESu com base na experiência observada, vale a pena reiterar que a OAB[101] há muito conquistou junto ao MEC a

---

[99] Divulgado no boletim da OAB, consultado em04-08-08 e disponível em: http://www.direito2.com.br/oab/2006/set/10/cursos_de_direito_nao_passam_no_crivo_da_oab

[100] Já desde o anúncio da medida de supervisão especial sobre os cursos de direito, o MEC fez questão de anunciar que o próximo curso submetido aos mesmos critérios seria medicina.

[101] Registre-se, por justiça, que outras entidades de classe dispunham da mesma prerrogativa (Conselho Federal de Medicina, Conselho Federal de Odontologia e Conselho Federal de Psicologia) e que, com a publicação do Decreto 5.773/2006, todas as profissões regulamentadas puderam manifestar-se por meio de suas entidades de

prerrogativa de se manifestar previamente nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Tal prerrogativa variou ao longo do tempo (sendo ora manifestação ao Conselho Nacional de Educação, ora à própria Secretaria de Educação Superior), sempre em caráter de sugestão, cabendo a decisão final aos órgãos reguladores abarcados pelo MEC.

A despeito disso, a OAB federal, bem como as várias seções estaduais (mormente a Seção São Paulo), vêm a público regularmente denunciar a baixa qualidade dos cursos de direito com base no indicador de aprovados no seu exame de ordem

O debate público gerado sobre os dados expostos pela OAB circula em torno da constatação da baixa qualidade dos cursos e da ineficiência do MEC para supervisionar e garantir a qualidade desses cursos, ficando implícita a pretensão da OAB de aumentar sua influência (caráter terminativo) na decisão de autorizar, reconhecer e renovar reconhecimento dos cursos de direito no País.

Ainda que, em um primeiro momento, se observe no debate público apresentado pela mídia certo nível de resistência dos órgãos reguladores em aceitar um avanço da entidade de classe na regulação e supervisão da educação, é fato inconteste que o Decreto 5.773, de 09-05-2006[102], consolida, no seu art. 28, §2º, a prerrogativa de certas Entidades de Classe (dentre elas a OAB) de se manifestarem, mesmo nas instituições universitárias (que dispõem de autonomia), quanto à criação de cursos de graduação. O art. 36 do mesmo decreto estende tais prerrogativas também ao reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos.

Não foram suficientes as argumentações de que o curso de graduação em ciências jurídicas (direito) não se presta apenas à formação de advogados: o exercício da advocacia é apenas uma das inúmeras atribuições que um bacharel com essa formação pode exercer no mercado.

---

classe, junto ao MEC, e oferecer subsídios para o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos das IES.

[102] Apresentado como *Decreto-ponte* por seu caráter de antecipação da reforma da Educação Superior em tramitação no Congresso Nacional ao consolidar, em um único instrumento legal, uma série de normas legais que orientam as funções de regulação, supervisão e avaliação da educação superior.

Pesquisa elaborada pelo Instituto de Pesquisa Observatório Universitário, com dados do Censo IBGE 2000, constatou que a média nacional de profissionais graduados atuando na sua profissão específica é apenas de 47%[103].

Ao longo de todo o ano de 2006, embalado pela divulgação dos dados do ENADE 2004, em 2005, que destacavam a baixa qualidade (conceitos 1 e 2) em mais de 10% dos cursos avaliados, foi recorrente e de grande destaque o debate na mídia, alimentado pelos dados do exame da OAB na subseção de São Paulo, em torno da baixa qualidade dos cursos de direito.

É revelador que, na sequência da divulgação de um desses resultados, em fevereiro de 2006, dando conta de que em São Paulo apenas 19,2% dos candidatos tenham sido aprovados para a segunda fase do exame da OAB, a imprensa tenha apresentado uma análise do Diretor de uma Universidade pública de grande prestígio no Estado criticando a baixa qualidade do ensino jurídico no País e alertando para reformas.

A abertura da reportagem por si mesma traduz as consequências das constantes divulgações de resultados dos exames da OAB em São Paulo[104] "A cada divulgação de resultado do exame da OAB-SP (Ordem dos Advogados do Brasil), invariavelmente negativo, fala-se em reforma no ensino jurídico do país"[105].

A discussão acerca dos motivos que levam a taxas tão elevadas de reprovação em nenhum momento passa pela possível inadequação do exame; é sempre associada à má qualidade do ensino jurídico do País, que se reflete na baixa qualidade do Bacharel formado. A tudo isso se associa com facilidade a ausência de controle por parte do MEC, que supostamente permitiu uma expansão exagerada e se mostra incapaz de fiscalizar e garantir qualidade nos cursos autorizados.

Os dados divulgados pelo INEP com base no censo da educação superior até 2004 demonstram que o curso de direito é o segundo com maior número de matrículas do País e

[103] Publicado em *Folha de São Paulo*, Cotidiano, C3, em 11-09-2006.
[104] A OAB-SP realiza três exames por ano, com duas fases cada um: a 1ª fase, de provas objetivas, e a 2ª fase (apenas para os aprovados da 1ª fase) de prova prática. É mais comum a divulgação do resultado da primeira fase dos exames.
[105] *Folha de São Paulo*, Cotidiano, C7, 19-02-2006.

esse crescimento da oferta é diretamente associado à baixa qualidade do curso, reforçando a tese de que os exames da OAB-SP de fato constatam a má qualidade do ensino jurídico.

A OAB contribui ainda com o debate divulgando, a cada três anos, uma lista das IES que, a seu juízo, apresentam desempenho satisfatório e fazem por merecer o selo *"OAB Recomenda"*[106]. Sem esclarecer suficientemente os critérios que levam à seleção das IES, a OAB informa que a análise do Conselho Federal da OAB é feita com base em critérios que incluem o ENC ("Provão") e o exame da OAB[107]. A última lista, divulgada no início de 2007, avaliou apenas 322 cursos de um total de 1.066 existentes no País, dos quais apenas 87 foram contemplados com o selo.

Esse não é um contexto desprezível, já que os dados do ENADE 2004 e do ENADE 2005 não ensejaram nenhuma medida especial de supervisão a qualquer dos cursos, ainda que, na média geral, os cursos avaliados em 2006 não se tenham mostrado significativamente piores que os dos anos anteriores. Nessa perspectiva, fica patente o papel de pressão exercido pela OAB junto à sociedade ao consolidar uma visão de baixa qualidade dos cursos de direito e exigir a intervenção do MEC.

Não apenas pelo consenso formado em torno da ideia de que algo precisava ser feito em relação aos cursos de direito, mas também por força de uma decisão interna do MEC/SESu, que percebia a necessidade de dar consequência à avaliação promovida pelo SINAES no campo da supervisão e da regulação educacional (entenda-se da prerrogativa do poder de polícia administrativa), é que se engendrou a alternativa de, com base exclusivamente nos indicadores obtidos pelo ENADE, deflagrar um processo de supervisão especial sobre este curso.

O entrevistado E3 fala de uma mudança de paradigma, ou seja, a ideia de que a SESu abandone o seu papel meramente cartorial de autorizar ou não, de reconhecer ou não determinado curso, e passe a atuar diretamente junto às IES na melhoria da qualidade dos cursos.

---

[106] Programa da OAB Federal que, a cada três anos, avalia certo conjunto de cursos jurídicos e emite selo a alguns deles recomendando o curso. A primeira edição foi em 2001.
[107] Dados da reportagem da *Folha de São Paulo*, Cotidiano, C12, 17-01-2007.

> Acho que a mudança de paradigma se dá exatamente na seguinte questão: quando essa antiga concepção tratava o conceito de supervisão como conjunto da avaliação e regulação? Hoje, fica claro o seguinte: o sistema avaliativo é necessário, é fundamental, estabelece os parâmetros de qualidade dentro de um sistema. O processo regulatório também é fundamental, mas o Estado precisa recuperar o seu papel de intervenção, ou seja, o papel de polícia. Então, isto posto, eu diria que, fundamentalmente, a definição exata das atribuições [da Coordenação-Geral de Supervisão da Educação Superior] se dá sobre aqueles aspectos onde há práticas de irregularidade dentro de um sistema e atua também naquelas condições onde se vivencia uma situação de risco dentro do sistema. Nesse segundo aspecto, ou seja, situações de risco, qual é o referencial básico? É a avaliação, são os resultados da avaliação que nos dão os indicadores ou evidências de que esse ou aquele curso, que essa ou aquela instituição, tem uma provável baixa qualidade da oferta de ensino, vem apresentando baixos rendimentos. Então é necessária uma ação da supervisão. Então, de forma resumida, eu diria o seguinte: hoje temos a clareza de que a avaliação é fundamental, mas ela precisa ter consequência e a consequência é a regulação; e a consequência é também a supervisão (E3).

Ao tratar da questão da regulação e da supervisão sob a ótica dos entrevistados, já apontamos essa visão do entrevistado E3 de que a evidência empírica sinalizava para uma visão praticamente homogênea dos entrevistados quanto à avaliação promovida pelo SINAES voltar-se de alguma forma à geração de consequências sobre a regulação e a supervisão do sistema. Entretanto, parte dos entrevistados tinha a expectativa de que essas estariam a serviço da emancipação das IES, enquanto outra parte já sinalizava o temor de que as ações de regulação e de supervisão ganhassem prioridade e se impusessem sobre os processos com maior vocação emancipatória, como o de autoavaliação.

É certo que o entrevistado E3 não está no grupo dos que enxergam nisto um reducionismo. Ao contrário, junto com o entrevistado E4, esforça-se em defender as ações de regulação e de supervisão baseadas exclusivamente nos resultados do ENADE em um malabarismo hermenêutico que apontava para a Lei do SINAES como seu fundamento.

Mas, ainda que aceitássemos os argumentos de E3, restava outra questão: por que o curso de direito e não outro que tenha estado no mesmo ENADE, como, por exemplo, o curso de administração ou economia? Cabe aqui, primeiro, especular pela relevância social do curso; segundo, pela pressão da opinião pública catapultada pelo papel da OAB junto à sociedade e, terceiro, pela necessidade de legitimar um novo modelo de intervenção do Estado, mais diretiva, iniciando por uma área com potencial de conquistar a simpatia justamente da categoria profissional com maior poder de questionamento e à qual caberia a defesa ou, até mesmo, o julgamento de um posicionamento contrário. Tratando do tema, assim se posicionou o entrevistado E3.

> Então eu diria o seguinte: a escolha do curso de direito, não só pela importância social dele, no caso, é uma profissão que trata fundamentalmente do quê? Da questão das liberdades dos indivíduos. Tem um outro aspecto também: estrategicamente, era fundamental que fosse direito em função das prováveis ações judiciais que haveria por parte das Instituições. O MEC, ao se definir pelo curso de direito, não só a OAB, como a Associação dos Magistrados, uma série de organizações sociais a respaldar essa ação do MEC e aquilo que se previa ocorreu de imediato: a ANUP, Associação Nacional das Universidades Particulares, entrou com uma ação no sentido de barrar essa ação de supervisão do MEC, e foi derrotada nessa ação, o que agora abre caminho para os demais cursos. Então, eu diria que foi estratégico a escolha pelo curso de direito. Eu acho o seguinte: esses cursos que têm uma importância social maior, caso da medicina também, que é a questão da saúde, pedagogia, a base do ensino fundamental e ensino médio, há uma pressão das organizações de determinadas categorias e segmentos muito maior que as outras e, claro que isso joga um certo papel, mas acho que o curso de direito foi fundamentalmente desse papel estratégico que ele poderia desempenhar. Aliás, qualquer ação judicial que ocorresse que o juiz vai analisar (...) ele é formado em Direito (E3).

A supervisão especial é anunciada pelo Ministro da Educação em 26-09-2007, repercutindo imediatamente na imprensa como ameaça de punição aos 89 cursos apresentados cujo conceito no ENADE e no IDD[108] tenha atingido no máximo 2,0.

O IDD é um indicador de diferença entre o desempenho observado e o esperado. Foi criado para fomentar uma comparação entre o desempenho dos estudantes concluintes de certo curso em dada IES com a média dos resultados obtidos pelos estudantes do mesmo curso em outras IES cujo perfil de estudantes ingressantes seja o mesmo. Trata-se de um indicador de comparabilidade para apontar o ganho que o educando obtém em determinado curso.

Para melhor compreender o tipo de informação que o IDD oferece, é preciso ter em conta a possibilidade estatística de, com base nos resultados do ENADE para certo curso, determinar faixas-padrão de desempenho dos ingressantes e agrupar os cursos por tais faixas. Da mesma forma, determinar faixas-padrão de desempenho dos concluintes e também agrupar os cursos por essas faixas. Ajustando estatisticamente o desempenho dos concluintes, é possível determinar uma faixa de desempenho médio do concluinte, que passa a ser o desempenho esperado.

---

[108] O conceito ENADE é calculado pela média ponderada da nota padronizada dos concluintes no componente específico da prova, da nota padronizada dos ingressantes no componente específico da prova e da nota padronizada em formação geral (concluintes e ingressantes), recebendo elas, respectivamente, os seguintes pesos: 60%, 15%, 25%. Assim, a parte referente ao componente específico contribuiu com 75% da nota final, enquanto a referente à formação geral contribuiu com 25%. O conceito é apresentado em cinco categorias (1 a 5) sendo 1 o resultado mais baixo e 5 o melhor resultado possível.
O Conceito IDD é uma transformação do IDD índice, de forma que seja apresentado em cinco categorias (1 a 5), sendo 1 o resultado mais baixo e 5 o melhor resultado possível no IDD Conceito.

Resta então ajustar o perfil de desempenho dos ingressantes, pois é razoável supor que um curso com ingressantes de baixo desempenho tenha desempenho esperado baixo, ao passo que, se o curso tiver ingressantes com elevado desempenho, espera-se do concluinte um resultado mais expressivo.

A partir daí, determina-se o desempenho médio estimado dos concluintes para dado curso como o resultado desses concluintes ao final de um curso médio, considerado o perfil homogêneo de ingressantes. Calcula-se então o IDD para cada curso, que resulta da diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso e representa, portanto, quanto cada curso se destaca da média.

O IDD índice pode apresentar valores positivos e negativos, representando os positivos que o desempenho médio dos concluintes de dado curso está *x* vezes acima de desvios-padrão da escala do IDD do valor médio esperado para cursos cujos ingressantes tenham o mesmo perfil de desempenho dos daquele curso. Os resultados negativos significam desempenhos abaixo do desvio-padrão.

O índice leva ainda em conta duas variáveis de correção para evitar grandes desvios do que se espera obter com seus resultados. A que considera a proporção de estudantes cujos pais têm nível superior de escolaridade e a que determina a razão entre o número de estudantes concluintes e o de ingressantes.

O IDD conceito resulta da aplicação de fórmulas e determinações estatísticas sobre os índices para transformá-los em uma escala numérica que varia de 0 a 5[109]. Com base nesses indicadores (conceitos e índices), extraídos exclusivamente do exame (ENADE) a que foram submetidos os estudantes, escolhidos por amostragem, é que o MEC determina uma linha de corte (conceito menor ou igual a 2,0) e seleciona os cursos de direito para enquadrar no regime novo, não previsto na Lei do SINAES, denominado *supervisão especial*.

[109] É possível encontrar nota técnica do INEP esclarecendo minuciosamente a concepção e a forma de calcular os índices. Não pretende este trabalho submeter estes índices e/ou conceitos à prova. Para quem desejar mais informações, http://enade2005.inep.gov.br/doc/nota_tecnica_IDD.pdf consultado em 04-08-08.

O anúncio oficial, reproduzido na reportagem da *Folha de São Paulo*, indica ainda que o MEC levou em conta os dados nacionais da OAB que registram os índices de aprovação dos bacharelandos no exame de ordem para produzir listas de cursos ameaçados de punição. A OAB se fez representar na entrevista coletiva do ministro e apoiou as medidas anunciadas.

Mais que um apoio formal, o que a reportagem afirma é que as medidas vieram ao encontro da expectativa da OAB, que atuava fortemente sobre o MEC a exigir medidas restritivas sobre os cursos jurídicos do País.

> A OAB pressionava o ministério desde o início do ano a editar regras mais drásticas para a aprovação de cursos de direito, uma vez que a pasta desconsiderou alguns pareceres da ordem ao autorizar o funcionamento de novos cursos. Provocado pela OAB, o ministério antecipou então em um ano o processo de avaliação dos cursos da área, que ocorreria no ano que vem[110].

A despeito dos dados obtidos pela análise e interpretação das matérias em jornais e revistas de grande circulação que registram esse posicionamento da OAB perante o MEC, os dados obtidos por meio da experiência observada e o depoimento do entrevistado E4, dirigente da OAB Federal e membro da Comissão Especial do MEC, não confirmaram esta pressão, mas tão somente uma forte adesão à medida do MEC.

É revelador que no anúncio público da comissão se tenha divulgado que ela seria indicada pela OAB e pela Abedi (Associação Brasileira de Ensino de Direito)[111] e que na Portaria de designação dos membros nenhuma referência tenha sido feita a essas entidades. Apresentando-se todos os nomes designados para comissão apenas por seus vínculos com as instituições de ensino no qual lecionam.

O entrevistado E4, quando se manifestou, apesar de presidir a Comissão Nacional de Ensino Jurídico (CNEJ) da OAB em segundo mandato, não mencionou participar da comissão de especialistas como representante formal da OAB, senão como especialista (que efetivamente é no assunto) e docente da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

---

[110] *Folha de São Paulo*, Cotidiano, C1, 27-09-2007.

[111] Conforme publicado na *Folha de São Paulo*, Cotidiano, C6, 26-10-2007. Para ser publicado na imprensa no dia em que a portaria foi emitida, o anúncio necessariamente estava pronto um dia antes. No entanto, o *Diário Oficial da União* estampou a Portaria somente em 29-10-2007.

Ao se referir à representação da OAB na Comissão Especial de Supervisão montada pelo MEC, o entrevistado E4, que representa a OAB, faz questão de afirmar o protagonismo do MEC nas medidas tomadas e o apoio, a pedido, feito pela OAB a essas mesmas medidas. "O pedido inicial do MEC foi basicamente de apoio à medida e de que a OAB enviasse os resultados dos exames de ordem, para comparações especialmente com o ENADE. A semelhança é gritante" (E4).

Na experiência observada, conforme já anunciado, a Universidade oferece o curso de direito nos três *campi*: em dois deles, foi determinada a supervisão especial do MEC (São Paulo e Fernandópolis), tendo sido, portanto, possível acompanhar o desenrolar dos fatos em relação a essa *mudança de paradigma* de supervisão, nas palavras de um nosso entrevistado (E3).

Por intermédio de um ofício datado de 28-09-2007, endereçado ao Magnífico Reitor da Universidade estudada e assinado pelo Secretário Nacional de Educação Superior, mas que só chegou efetivamente à Universidade dias depois de seu envio de Brasília, é que oficialmente a instituição soube estar incluída entre as que teriam de submeter-se à supervisão especial em dois de seus três cursos de direito.

É interessante notar que, já no dia anterior (27-09-07), toda a imprensa nacional noticiou que o MEC ameaçava punir 89 cursos de direito em todo o País (de um total de 510 cursos). O que se constata é que as listas foram produzidas e tornadas públicas antes mesmo de as IES interessadas terem sido notificadas de que constavam de tais listas e que delas resultaria uma medida especial de supervisão, proposta sob grande aparato de comunicação.

A fundamentação legal do procedimento de supervisão é dada pelo Decreto 5.773/2006, em seu art. 47, no capítulo que trata dos procedimentos de supervisão, além do art. 46 da LDB, que prevê desativação de cursos e até suspensão das prerrogativas de autonomia às universidades com deficiências identificadas em regular processo de avaliação, com base ainda no art. 10 da Lei do SINAES e Informação 68/2007 – MEC/SESu/DESUP/COC, de 18-09-2007.

Se tentarmos estabelecer um paralelo dos procedimentos adotados para implantar as medidas visando deflagrar a supervisão especial com o que preconiza o SINAES, tendo em vista a Lei

10.861/2004 e, especialmente, a Portaria MEC 2.051/2004, ficará evidente a inadequação de as IES tomarem ciência pela imprensa do procedimento especial de supervisão.

A Portaria MEC 2.051/2004, que regulamenta o SINAES, ao tratar dos processos avaliativos do SINAES como subsídios aos atos de regulação e supervisão, em seu capítulo IV, determina que o INEP dará conhecimento prévio às IES do resultado dos relatórios de avaliação antes de encaminhá-los à CONAES para um parecer conclusivo. Caberia à CONAES emitir o parecer conclusivo e, aí sim, torná-lo público.

Poder-se-á argumentar que tal procedimento, determinado pela Portaria MEC 2.051/2004, refere-se ao relatório final no término do ciclo avaliativo, o que procede, já que o SINAES, em nenhum momento, cogitou de medidas especiais de supervisão e/ou regulação tomadas a partir do exame parcial de seus instrumentos.

Como, entretanto, o discurso oficial insiste em vincular ao SINAES tais medidas, não é absurdo propugnar por um tratamento isonômico no que se refere à divulgação do procedimento de supervisão especial, já que a sua divulgação pública por si só enseja punição indireta às IES atingidas, visto afetar diretamente o prestígio de seus cursos e da própria instituição.

A fala do entrevistado E3 é bastante elucidativa no que se refere à visão do MEC quanto ao procedimento de supervisão especial ser derivada do SINAES. Instado a se manifestar se a Lei do SINAES já previa tal procedimento ou se ele decorreu de mudanças que resultaram de sua implantação, o entrevistado foi claro.

> Eu diria que ela já está razoavelmente explícita na Lei do SINAES. Porque na própria lei, não lembro aqui o artigo, depois você pode verificar, está escrito ali que a avaliação é referencial básico da supervisão e da regulação. A grande questão a partir da lei do SINAES era como construir os procedimentos de supervisão, embora, do ponto de vista dos processos de avaliação para efeito de reconhecimento de curso e para efeito de recredenciamento de instituições, a própria lei do SINAES já dá forma a um dispositivo previsto na própria LDB, que é o protocolo de compromisso, ou seja, o curso é mal avaliado, o resultado da avaliação dele é insuficiente, imediatamente, essa avaliação gera um protocolo de compromisso pelo qual se estabelecem as medidas de saneamento e os prazos com base no dia que será implementada. Então, de certa forma, a lei do SINAES já dá um caminho, orientando para a supervisão. Obviamente, esses protocolos de compromissos não sendo cumpridos, o resultado será objetivamente a aplicação de penalidades (E3).

O entrevistado refere-se ao parágrafo único do art. 2° da Lei 10.861 que institui o SINAES, a que ele não se reporta é que este mesmo artigo determina que o SINAES ao promover a avaliação de instituições deverá assegurar a avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das IES e de seus cursos, além de respeitar a identidade e a diversidade das mesmas e dos cursos que estas ofereçam.

Parece incompatível com o texto da lei a ideia de fundamentar medida tão drástica, e ainda dada a público sem prévio conhecimento dos diretamente atingidos, com base em um exame de caráter nacional que se apresenta como um dos instrumentos apenas do SINAES.

Outra desarticulação evidente é com relação ao processo de autoavaliação institucional. É de registrar que, embora a Universidade, onde tive a oportunidade de realizar a observação direta, disponha de uma CPA bem estruturada, que reputo bastante atuante, não ocorreu à Reitoria convocá-la a participar do grupo de análise e propostas nem tampouco daquela partiu manifestação alguma nesse sentido, como se a questão não lhe dissesse respeito.

O próprio MEC, através da SESu, não se reporta à CPA nem leva em conta informação alguma sobre o assunto eventualmente presente no Relatório de Autoavaliação Institucional, em seu poder, na sua notificação.

Ainda no campo das incoerências, evidencia-se que não se levou em conta os instrumentos de reconhecimento e/ou renovação de reconhecimento dos cursos das últimas avaliações recebidas. No caso específico, um dos cursos havia passado por processo de reconhecimento no final de 2003 – portanto, ainda em vigor - e a referida avaliação não foi cotejada na análise nem sequer mencionada.

A Comissão de Especialistas designada pelo MEC por intermédio da Portaria MEC/SESu n°904, de 26-10-2007 para promover a análise e oferecer parecer das manifestações prévias das instituições cujos cursos de direito foram submetidos ao procedimento de supervisão especial, vai além ao oferecer nova referência regulatória aos cursos.

Sem pretender entrar no mérito acerca da suficiência ou insuficiência das medidas propostas pela Universidade observada para melhorar a qualidade dos cursos tendo em vista os

indicadores em questão (ENADE e IDD), o que importa analisar é a decisão tomada pela Comissão de Especialistas que, ao estabelecer a todos os cursos de todas as IES sob supervisão determinados indicadores, conformou um patamar de exigência equivalente a uma interferência direta sobre o currículo dos cursos (e indireta sobre o da própria Universidade).

Essas questões impactam diretamente o currículo do curso e da IES, estabelecendo uma nova dinâmica interna de abordagem do PPC por parte de Coordenador e docentes do curso e mesmo junto à própria equipe de gestão acadêmica e/ou mantenedores. Ressalte-se que, se para a notificação do procedimento de supervisão especial não foi levado em conta o instrumento de autoavaliação produzido pelas CPA das IES, na proposta do TSD ficava clara a vinculação da CPA ao processo de acompanhamento do TSD proposto, devendo esta, inclusive, oferecer o relatório final de verificação do cumprimento das metas.

No caso da Universidade observada, a posição do MEC/SESu, como descrito na observação direta, ensejou imediatamente a mudança de postura por parte de mantenedores e reitoria, que se movimentaram da posição cordial de acatar os resultados da avaliação, reconhecendo deficiências, propondo a autoavaliação e a realização de melhorias, para uma posição de enfrentamento e desconsideração das recomendações propostas.

A questão do corte de vagas foi deliberada no âmbito da comissão de especialistas e revestia-se de caráter geral, tendo adotado um critério único para todos os cursos de redução em 10% do número de vagas efetivamente ocupadas em 2007 (a base foi o censo de 2006). Conforme atesta o entrevistado E3.

> (...) da análise destes diagnósticos apresentados foi possível detectar alguns problemas que são comuns a todos esses cursos que apresentaram baixo rendimento. No caso de direito, por exemplo, uma das medidas recomendadas naquela comissão foi a redução no número de vagas desses cursos. Isso porque ficou muito claro nas primeiras análises que foram feitas, que um dos principais problemas na área de direito era, no que diz respeito às instituições que gozam de autonomia, sejam os centros universitários ou as universidades, um aumento abusivo da oferta de vagas. E essa medida da redução do número de vagas foi uma deliberação da comissão que seria uma medida geral a todos os cursos (E3).

Não é casual que a Comissão tenha buscado esse resultado de imediato, haja vista que, tal qual verificado alhures, reivindicar redução no número de vagas e até fechamento de cursos é recorrente na fala dos representantes da OAB que se manifestam sobre a qualidade dos cursos

jurídicos e representam a média do pensamento da categoria, mesmo daqueles gestores de cursos jurídicos reconhecidamente de melhor qualidade.

> Outro problema é essa enxurrada de cursos de direito. Nos EUA, faltam advogados, porque eles formam poucos, mas bem. Aqui, não. As faculdades colocam um monte de gente no mercado, sem nenhum preparo, o que fica claro no exame da OAB. É melhor fechar um monte de faculdades[112].

Na Universidade observada, o corte de vagas proposto, embora incomodasse, dada a afronta à autonomia, não foi objeto de questionamento, pois a opção foi concentrar as reclamações no ponto vital ao curso.

A grave ameaça que pairava sobre os cursos com a possibilidade de sua inviabilização nos dois *campi* agregou os membros num ânimo favorável e de disponibilidade para o trabalho, mas não suficiente para dirimir todas as disputas latentes naquele espaço jurídico-acadêmico até então estranho para mim.

Embora houvesse me preparado para a tarefa, cumpria estimular no grupo uma cumplicidade que desarmasse as barreiras entre os núcleos de docentes organizados por curso e fazê-los integrar-se em equipe. Por isso a estratégia de começar pela discussão epistemológica, axiológica e pedagógica, rompendo com a expectativa de todos de começar discutindo a "grade" curricular.

Em consonância com as lições de Cappelletti, eu entendia que "a pesquisa em avaliação de currículo não tinha exclusivamente o objetivo de diagnosticar e reorganizar o currículo, mas também, e talvez principalmente, criar um espaço de discussões de questões educacionais" (2001, p.27).

Tal espaço ensejaria a oportunidade para que todos, no diálogo, se desarmassem de seus saberes e de suas defesas corporativas do seu 'pedaço' de currículo. Delegados, advogados criminalistas, advogados civilistas, advogados dirigentes de subseções locais da OAB, advogados gestores, todos estavam prontos para fazer apologia entusiasmada da importância de suas áreas respectivas no currículo do curso.

---

[112] Entrevista com o Prof. Eduardo Marchi, Diretor da Faculdade de Direito da USP. Extraída da *Folha de São Paulo*, Cotidiano, C7, 19-02-2006

Prova cabal disso foi a falta de entusiasmo com que o grupo encarou a discussão de fundo acerca das expectativas para o curso, do tipo de profissionais que queriam formar, das convicções que embasavam o perfil profissional requerido, do tipo de prática pedagógica que poderia levar a este ou aquele propósito. A todo instante, o que pululava era a discussão sobre as matérias (rol de disciplinas), os pré-requisitos, o encadeamento das disciplinas, ou seja, a seara tradicional de cada um, na qual era possível defender interesses objetivos de preservação ou de ampliação de espaço de influência nos cursos.

O processo de divulgação que o MEC promove com o ENADE e o alarde acerca da supervisão especial, com todas as ameaças de punição amplamente destacadas na cobertura da imprensa, como já visto, lograram favorecer a integração discente no processo. Os alunos, desde a divulgação das listas de cursos com baixo desempenho, ao final de 2007, estavam mobilizados, em busca de respostas, o que levou a Reitoria a deliberar por informá-los de todo o processo, de sorte que os próprios docentes levantaram a necessidade de construir um discurso comum que, levado aos alunos, abrisse espaço para discutirem as propostas de reformulação do currículo. Essa iniciativa dos professores, porém, deu-se sem que esses esperassem grandes contribuições dos alunos, conforme enunciaram, mas tão somente em um esforço para que o processo de informação e de disponibilização para o diálogo fosse mantido.

Ao aferirmos junto ao grupo de entrevistados suas percepções sobre o ENADE, constatamos que a grande maioria a considerava um instrumento a serviço da regulação, regulação essa ora promovida pelo Estado, ora pelo mercado. Apenas dois entrevistados ressaltaram que o ENADE poderia servir à emancipação, quando seus dados fossem utilizados para a reflexão do fazer institucional e/ou do fazer pedagógico.

Retomo agora este ponto para indicar que a experiência observada mostrou outra potencialidade emancipatória do ENADE e da sua tão contestada divulgação de resultados: a mobilização discente em torno dos problemas apresentados no curso e a necessidade que se impôs a docentes e gestores de considerar sua inclusão no processo de reflexão.

Acompanhando o processo desde o seu início, pude perceber claramente que, se não houvesse a divulgação dos resultados do ENADE e as evidências públicas de má qualidade impostas ao curso, o processo de reformulação curricular seria totalmente conduzido por uma pequena

cúpula de docentes e gestores acadêmicos e só chegariam ao conjunto do corpo docente e aos discentes as propostas de reformulação já fechadas. Tal publicidade ganha caráter emancipador quando serve para incluir grupos marginalizados nos processos de decisão sobre temas que lhes digam respeito. Ao possibilitar a esses grupos acesso a informações antes controladas socialmente, outorga-se-lhes o poder de conhecer e intervir nos processos, o que certamente emancipa-os de uma dominação que lhes era imposta socialmente.

Não apenas o curso de direito apresentou desempenho considerado ruim pelos indicadores do ENADE, mas foi sobre ele que recaíram as ameaças dos mantenedores quanto à viabilidade ou não de manter a oferta de vagas, o que explica a mobilização interna por mudança e o interesse de mantenedores e gestores acadêmicos em financiar tais mudanças.

É claro que a tentação recorrente de dirigir as mudanças curriculares de modo a instrumentalizar o currículo e preparar o aluno para o exame é grande. No caso do curso de direito, é praticamente inevitável, já que o mercado de cursinhos para o Exame de Ordem está estabelecido e consolidado. Nesse sentido, o ENADE se aproxima do que os críticos mais detrataram no "Provão".

Ao concluir sua tese sobre o "Provão", o Prof. Wlademir dos Santos afirmava: "Mudanças foram realizadas, medidas emergenciais foram tomadas, não para atualizar currículos, programas, bibliografia, inovar nos métodos didáticos, mas apenas para preparar melhor o aluno para o provão. Isso, certamente, não é melhorar a qualidade dos cursos" (2001, p.142).

Não foi essa a experiência vivenciada. Pude acompanhar um processo em que, a despeito de os coordenadores e docentes reforçarem a centralidade do papel do Exame de Ordem (até mais que o ENADE) como indicador de qualidade do curso e defenderem que o currículo incorporasse mecanismos de reforço e de revisão que aumentassem as possibilidades de bom desempenho no exame, todos estavam comprometidos com uma efetiva melhoria na qualidade do curso.

Não há como, no âmbito desta pesquisa, concluir acerca dos resultados do processo de reformulação curricular para o currículo do curso de direito na Universidade em questão, até porque não segui acompanhando a implantação do novo currículo nos cursos de direito,

entretanto, com relação aos resultados do SINAES no currículo desses cursos, é possível tirar algumas conclusões.

Primeiro, é forçoso reconhecer que não havia nenhuma mobilização interna na instituição que denunciasse a existência de problemas nos cursos de direito, ou seja, o sistema de gestão acadêmico da Universidade não dispunha de nenhum elemento que permitisse alertar Coordenadores de curso e/ou Reitoria de que tal ou qual curso estava com déficit em suas condições de oferta ou mesmo na qualidade de aprendizagem dos seus alunos. Se tal discussão ocorria dentro do curso entre docentes ou discentes, dava-se de maneira assistemática e informal, não havendo mecanismos que a permitissem emergir para o plano institucional.

Segundo, o trabalho da CPA, que tive oportunidade de acompanhar e que reputo de excelente qualidade, ao mobilizar a IES e promover extenso levantamento de informações que cobriram todas as dez dimensões propostas para análise pelo SINAES não detectou em nenhum momento a fragilidade deste ou de qualquer outro curso em particular. Já discorri sobre isso ao ponderar que, em minha observação, o relatório de autoavaliação da CPA que servia para apontar uma série de questões estratégicas para o futuro da IES não servia para orientar a ação imediata da gestão acadêmica sobre vários pontos prementes da vida cotidiana na universidade.

A terceira constatação, que decorre das duas anteriores, é que as equipes que se mobilizaram na discussão do currículo do curso, seja pela falta de confiança recíproca, seja pela preservação de interesses pessoais e corporativos, ou mesmo pela ausência de visão crítica, demoraram muito tempo para reconhecer as fragilidades dos seus PPC.

A percepção que tive já na elaboração do diagnóstico preliminar, ainda no final de 2007, é que eles se sentiriam mais confortáveis em defender os seus cursos e recusar os resultados expostos pelo ENADE com apelo ao discurso reducionista de que os alunos não têm compromisso com a prova ou mesmo de que a prova é um instrumento inadequado.

A intervenção da Reitoria, naquela oportunidade mais interessada numa política de contenção de danos do que em enfrentar o debate com o órgão regulador, foi de caráter pragmático: responder aos resultados expressos pelo ENADE à luz da realidade de cada curso, sem

questionar sua metodologia. A resposta apresentada foi pontual, mas restou o compromisso da Universidade de se debruçar sobre a elaboração de uma nova proposta de currículo para os cursos que levasse a uma melhoria de qualidade.

Na vivência desse processo de reformulação curricular, ficaram evidentes as fragilidades dos três cursos e, pior, ainda mais evidente ficou a incapacidade dos grupos gestores dos cursos de atinarem por si mesmos tais dificuldades, sinal de que, sem uma evidência externa forte que levasse a um esforço coletivo de enxergar os problemas, prevaleceria uma visão reducionista de culpar apenas os alunos pelo seu déficit de aprendizagem.

A SESu, responsável pela gestão do regime de supervisão especial, optou por oferecer um "pacote pronto" de medidas gerais padronizadas, definido no âmbito da Comissão de Especialistas nomeada pelo MEC. Esse conjunto de medidas, a que já me referi algures, reduzido a indicadores que, por si mesmos, pouco poderiam assegurar em termos de efetiva melhora na qualidade dos cursos, não poderia ser acatado pela Universidade.

Como já afirmamos, a Universidade apostou no enfrentamento, e não assinou o TSD, tendo que acelerar a revisão do seu PPC e propondo a assinatura do acordo em outras bases, fixando o novo currículo como meta a alcançar e perseguindo os indicadores que dele resultassem, bem ao contrário do que lhe impusera o MEC/SESu.

Na descrição da observação direta junto a Universidade fica claro que as partes chegam a um acordo e o TSD é finalmente assinado ao fim do semestre de 2008, justo quando o MEC/SESu já encaminhava processo similar em relação aos cursos de medicina e anunciava o mesmo processo em relação ao curso de pedagogia consolidando assim a sua estratégia de encaminhamento na implementação do SINAES.

Por fim cabe uma breve análise acerca da participação e do comprometimento que pude observar na Universidade em que realizei a observação direta, desde o processo de mobilização interna para a discussão acerca do Projeto de Autoavaliação Institucional até a constituição da CPA e o seu trabalho, bem como em todos os outros espaços de participação que a Universidade promoveu para o desenvolvimento de uma série de atividades. Em todos o que pude notar foi uma intensa participação, a que já me referi inclusive ao especular sobre as

suas motivações, mas que na essência traduzia um forte compromisso das pessoas com a IES e o propósito de melhoria e desenvolvimento institucional.

Ao tomar os depoimentos dos entrevistados no grupo de agentes nas universidades, defrontamo-nos com relatos que seguem a mesma direção. Nas três outras experiências relatadas pelos entrevistados, não temos exatamente toda a CPA envolvida nas atividades rotineiras de autoavaliação, mas apenas uma espécie de *"núcleo duro"* (para utilizar a terminologia de uma das entrevistadas) que toca o cotidiano, ficando a CPA propriamente dita mais para formular diretrizes e dar a direção do trabalho. Em todas elas, porém, os relatos são de que estes (quase sempre os docentes) são abnegados e altamente dedicados, realizando muito além do que determinam suas atribuições.

Coincidentemente, Palharini (2001) já constatava essa evidência em sua pesquisa sobre o PAIUB no final de década de 1990. Ao referir-se à composição das Comissões Centrais (precursoras das atuais CPA), assim se expressava:

> São pessoas que acreditavam e acreditam na importância da avaliação e do PAIUB. São apaixonadas pela ideia de uma avaliação conduzida autonomamente, são defensoras da instituição, crentes no potencial do Programa. Nelas se concentram a condução e efetivação do processo. São elas que garantem a sua continuidade e detêm a história do processo, Na verdade, a evolução do processo na instituição depende em muito da paixão que essas pessoas nutrem pela avaliação e pela ideia de uma avaliação autônoma, conduzida pela universidade, o PAIUB (PALHARINI, 20001, p.24).

Não são poucas as indicações na fala dos entrevistados que demonstram essa abnegação e devoção à causa da avaliação. Conta-nos E6:

> (...) minha CPA faz por volta de 140 reuniões por ano por causa que nós (...) nosso processo de comunicação nós vamos a todas as primeiras séries da instituição desde 1999, então há quatro anos... cinco anos que já começamos a fazer todos os alunos de informática e quando vamos a primeira vez temos um formato(...) quando vamos a segunda, a terceira vez é outro. É um trabalho de paciência histórica, sabe (E6).

Não resta dúvida que a adesão gerada por processos de participação em que ocorre uma produção coletiva que ofereça sentido e tenha aplicabilidade no âmbito da instituição enseja um compromisso que conspira a favor da emancipação dos sujeitos implicados e do próprio projeto institucional, são metodologias de ação francamente promotoras da autonomia e da emancipação.

6.4 O quadro teórico que emerge da teoria e análise dos dados

No projeto civilizatório conduzido sob o paradigma da modernidade, público e privado distinguem-se mutuamente e se constituem numa *grande dicotomia* à qual já fizemos menção. Ao abrigo desta, outras dicotomias secundárias se articulam com igual poder estruturador do projeto da modernidade. A complexidade do paradigma moderno reside justamente em estar assentado sobre dicotomias como essas que, no curso da história, ao mesmo tempo em que se afirmam na separação absoluta entre dois campos dicotômicos distintos, provocam tensões que expõem as contradições internas ao próprio paradigma, impondo aproximações que, por sua vez, fragilizam o projeto da modernidade.

O conceito de contemporaneidade emerge ao darmo-nos conta de que há mudanças paradigmáticas importantes em curso, mas que ainda não logram constituir um novo paradigma dominante. O seu uso nos permite escapar do acalorado debate acerca de o tempo presente radicalizar o projeto de modernidade ou já se encontrar fora dele. Da reflexão teórica e em seguida da análise e interpretação dos dados pude compreender que na contemporaneidade os conceitos de público e privado, bem como o das dicotomias secundárias a eles associadas, embora conservem significativo poder explicativo, já não estão tão determinados e mutuamente distintos como num passado de maior afirmação do paradigma da modernidade.

Para a pesquisa proposta, a questão é fundamental, haja vista que a política pública de avaliação da educação superior, com seus objetivos, traduz uma intenção e concretiza uma ação sobre a educação superior cujo efetivo interesse público precisa ser mais bem compreendido. Como está em jogo a ação do Estado e os interesses da sociedade, bem como a universidade - todas instituições com forte identidade no paradigma da modernidade -, convém considerar a oscilação entre o seu caráter público e privado.

Da dicotomia público/privado decorre a Estado/indivíduo e/ou Estado/sociedade civil. No desenvolvimento da modernidade esses pares dicotômicos mantiveram-se em tensão em torno da disputa entre mais ou menos regulação ou mais ou menos emancipação. Sousa Santos (2005b) afirma sob os pilares da regulação e da emancipação toda uma cadeia de reflexão teórica que nos ajuda a compreender o tempo presente.

Em linha com o pensamento do autor, entendo que sob o pilar da regulação é possível distinguir o par dicotômico Estado/mercado, assim como sob o pilar da emancipação proponho agrupar o par técnico-instrumental /ético. Esta proposição é redutora em relação a de Sousa Santos[113], por compreender que a via da regulação afeita ao princípio da comunidade para a temática da educação superior está ainda muito pouco desenvolvida, opinião que Sousa Santos extrapola para o conjunto dos temas afetos à modernidade.

"Dos três princípios de regulação (mercado, Estado e comunidade), o princípio da comunidade foi, nos últimos duzentos anos, o mais negligenciado. E tanto assim foi que acabou por ser quase totalmente absorvido pelos princípios do Estado e do mercado" (SOUSA SANTOS, 2005b, p.75).

Da mesma forma, ao refletir sobre a emancipação, priorizei considerar apenas os princípios da racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da tecnologia - a que chamei de *técnico-instrumental* - e o princípio da racionalidade moral-prática da ética e do direito – a que denominei tão somente *ético*. A reflexão de Sousa Santos (2005b), mais uma vez, me orienta a excluir do quadro teórico proposto a lógica da racionalidade estético-expressiva por se apresentar dentro do paradigma da modernidade de forma débil e inacabada.

Inscrito neste campo teórico de análise, foi possível agrupar os elementos que dão concretude à ação reguladora do Estado e do mercado no âmbito da política pública de avaliação expressa pelo SINAES, assim como extrair os elementos que possam indicar o avanço no pilar da emancipação seja pela lógica técnico-instrumental, seja pelo princípio da ética. Entretanto, o quadro teórico mostrava-se ainda incompleto para dar conta da reflexão a que a pesquisa me conduziu, no caso específico, ao me propor a compreender o SINAES como política pública, com a ambição de aferir o interesse público na sua implementação, e ainda buscar responder sobre a sua efetiva condição de transformar o currículo das universidades, mostrou-se evidente a necessidade de agregar a questão da produção e da difusão do conhecimento.

A política pública de avaliação se volta a intervir sobre a educação superior, lugar não só da produção do conhecimento, mas também de sua difusão no sentido da constituição de

[113] Sousa Santos (2005b) argumenta que o pilar da regulação é formado por três princípios: o do Estado, o do mercado e o da comunidade e o pilar da emancipação pelo princípo da racionalidade técnico-instrumental, moral-pratica da ética e do direito e estético expressiva das artes e da literatura.

competências e habilidades mais especializadas para a vida prática. Mesmo as atividades cuja formação técnica se dá em níveis de educação básica sofrem forte influência da educação superior por via da formação de seus docentes e/ou gestores institucionais.

Não é ocioso reiterar, portanto, que se trata de uma disputa no campo epistemológico da produção, da difusão e da aplicação do saber e também do papel e da importância do conhecimento em nossa sociedade explicitada pela exigência de avaliação imposta pela política pública. A discussão acerca da qualidade do ensino, na base que fundamenta a ação avaliadora e regulatória do Estado, constitui em si uma disputa pelo conhecimento considerado válido e também pela seleção dos conteúdos a se difundirem no projeto de civilização pretendido para a sociedade.

A tensão entre regulação e emancipação se apresenta no conhecimento de outra forma sob a égide do par dicotômico de fato e valor. O conhecimento moderno se estrutura sobre a convicção de que se pode chegar à verdade e, portanto, ao conhecimento do mundo tal qual ele é pela razão natural, pela lógica racional, pela observação, pela percepção que advém dos sentidos e pela experimentação, livre de juízos, de interpretações, do recurso à memória, à tradição ou à autoridade. Foi a partir da radical separação entre fato e valor que a ciência moderna se estruturou.

A estratégia que afirmou o domínio e tornou hegemônica a forma de conhecimento que hoje temos como científico partilhou o conhecimento em disciplinas, subdividindo-as entre as ditas naturais e as ditas morais, sendo a estas últimas imputada a necessidade de recorrer aos juízos, à memória e ao caráter exegético, sendo, desse modo, de entendimento hipotético (MARICONDA, 2006).

O campo da reflexão valorativa do conhecimento foi paulatinamente afastado da produção e da difusão do conhecimento científico, tomando as questões de fato a primazia no campo da lógica racional cognitivo-instrumental. Avaliações éticas e/ou estéticas perderam a centralidade, sendo consideradas inconsistentes com os rigores do pensamento científico.

> Essa caracterização da esfera dos valores será também dominante, na década de 30 do século passado, com os positivistas lógicos, para os quais os enunciados éticos (bem e mal) e estéticos (belo e feio) não possuem *significado cognitivo*, não expressam propriamente conhecimento; possuem apenas *significado emotivo*, sendo

> antes expressões das emoções e sentimentos causados no indivíduo pelos eventos que acontecem a sua volta (MARICONDA, 2006, p.454).

Este materialismo científico ainda prepondera hoje, embora o conhecimento contemporâneo esteja cada vez mais preocupado com o compromisso da ciência e não apenas com o seu resultado. É nessa tensão conceitual entre o conhecimento moderno e o conhecimento contemporâneo que pretendo inscrever o comprometimento ético das universidades e sua maior ou menor disposição de atender ao interesse público e analisar em que medida o SINAES propicia transformação no currículo das universidades nessa ou naquela direção.

Isto porque, o conhecimento dito de fato sempre esteve associado à utilidade e aos seus resultados, é um conhecimento baseado estritamente na racionalidade técnico-instrumental necessário pelo desenvolvimento da própria razão, ao passo que o conhecimento dito de cunho valorativo é ético, se volta para a esfera do estabelecimento de compromisso com o bom, o bem, a vida, enfim os valores relacionados à condição humana.

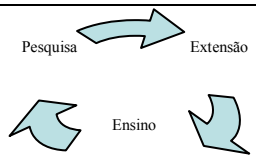
O quadro teórico que proponho emerge das considerações teóricas articulada com a análise e a interpretação dos dados e aponta para uma modernidade dita clássica onde os pares dicotômicos, que denomino fortes: público/privado; regulação/emancipação e fato/valor, assim como aqueles que denomino fracos: Estado/mercado e técnico-instrumental/ético, estão em tensão permanente com quase nenhuma área de compartilhamento. Ao introduzir, porém o conceito da contemporaneidade para caracterizar o tempo presente o quadro procura mostrar a aproximação desses pares e o aumento da zona de compartilhamento.

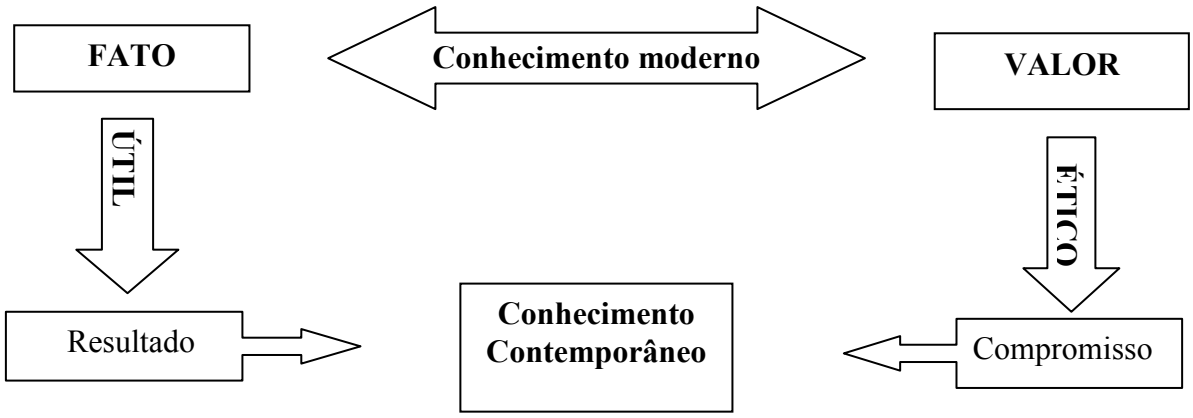
As consequências aparecem na indeterminação de alguns conceitos que perturbam a determinação do entendimento acerca do interesse público e mesmo do comprometimento ético da universidade. No campo da regulação, por exemplo, a promovida pelo Estado tende a levar a universidade a uma atitude de maior afirmação do seu campo de emancipação ético, ou seja, a afirmação de sua autonomia, a maior integração entre o ensino, a pesquisa e a extensão, a cooperação interinstitucional e ao comprometimento com a comunidade afirmando a sua responsabilidade social. Quando, no entanto a regulação se dá no âmbito do mercado é entendida como mais fraca, ou em harmonia com interesses da sociedade o que leva o espaço de emancipação da universidade para o domínio técnico-instrumental centrando sua ação na determinação de currículos, na pesquisa científica (em geral aplicada) no

desempenho docente e nos procedimentos de avaliação com vistas a dar satisfação a sociedade. Resulta disto um foco no conhecimento de fato.

Sem pretender esgotar a reflexão proponho o seguinte esquema teórico:

QUADRO 4: Esquema teórico

REGULAÇÃO		EMANCIPAÇÃO	
Estado	Mercado	Técnico-instrumental	Ético
Coleta dados . INEP	Difunde informações .Mídia	Currículo	Autonomia universitária
Regulamenta . CONAES; CNE; SESu/SEPTec/SED	Promove a concorrência institucional	Pesquisa Científica	
Supervisiona . SESu/SEPTec/SED	Hierarquiza as IES	Desempenho Docente	Cooperação interinstitucional - Solidariedade
Avalia .Avaliação institucional externa .ENADE .IGC	Fomenta e promove avaliação do desempenho do aluno – ENADE; Exame de OAB; etc.	Avaliação institucional Autoavaliação-CPA Externa-CONAES	Responsabilidade social



CAPÍTULO VII
Considerações finais

O SINAES, como política pública de avaliação da educação superior, já completou cinco anos. Quando de sua regulamentação, quase três meses após a publicação da lei, estava previsto que a autoavaliação institucional deveria produzir resultados em, no máximo, dois anos e que as avaliações externas se concluiriam nas IES até o final de setembro de 2006, estando todo o seu ciclo avaliativo concluído com a publicação final do Parecer pela CONAES até 31-03-2007[114].

Somente a partir daí seria possível divulgar para conhecimento da sociedade os resultados da avaliação institucional das IES, dos seus cursos e do desempenho de seus alunos, tudo perfeitamente articulado como partes de um único processo avaliativo que, longe de estabelecer notas ou produzir listas hierarquizadas, ressaltaria valores e indicaria fragilidades para a ação concertada da regulação e da supervisão.

A julgar exclusivamente por esse aspecto, fica evidente que os responsáveis pelo processo de implementação do SINAES desvirtuaram esse princípio da integração dos seus instrumentos e superestimaram sua própria capacidade operacional ao se imporem uma tarefa para a qual não detinham as condições materiais, humanas e institucionais de conduzir.

Foram inúmeras as evidências que apontaram na direção dessa conclusão: a fala de E1 ao atestar a impossibilidade da CONAES de apreciar os relatórios de autoavaliação e a sua falta de estrutura para apreciar as avaliações de curso ou mesmo acompanhar a capacitação de avaliadores; a fala de E8 atestando a ausência de continuidade no processo de capacitação e mesmo de devolutiva aos documentos encaminhados; a fala de E3, que põe na boca do Ministro da Educação a decisão quanto à impossibilidade de esperar a conclusão do processo de avaliação proposto pelo SINAES para agir. O acúmulo de evidências é grande bastante para concluirmos que o caminho se apresentou mais longo que as forças do caminhante.

[114] Portaria MEC 2.051, de 09-07-2004, e Resolução CONAES 01, de 11-01-2005.

Em que pese esta primeira constatação, a pesquisa à qual me propus visou compreender com maior abrangência o SINAES como política pública a fim de entender o seu caráter público e inferir acerca do seu potencial de transformar o currículo das universidades.

Na empreitada, fiz uso do conceito de contemporaneidade que orientou a reflexão teórica acerca dos paradigmas da modernidade e sua transição. Algumas dicotomias importantes para melhor determinar a contemporaneidade foram utilizadas como categorias de análise, a saber: público/privado; regulação/emancipação e fato/valor.

Tentar apreender com precisão o interesse público sobre a educação superior não é algo simples, pois implica dar sentido ao público e, por antinomia, ao privado na contemporaneidade com olhos voltados para a gênese desses conceitos no alvorecer da modernidade.

A oportunidade que tive de estabelecer o projeto da pesquisa ainda no início da implementação do SINAES, combinada com a possibilidade de exercício profissional na avaliação institucional de IES, permitiu um acompanhamento minucioso da implantação da política de avaliação, o que propiciou um olhar mais ajustado da realidade sobre os resultados da política pública.

O tempo no qual estive envolvido com a pesquisa não me consentiu constatar impactos e efeitos do SINAES, quando muito discutir alguns de seus resultados e, em função deles, inferir acerca do seu potencial de transformação sobre o currículo das universidades. Algumas hipóteses, porém, assumidas ao longo do trabalho, podem figurar à guisa de conclusões que, longe de se suporem definitivas, ensejam novas perspectivas de investigação.

Pensar no público e no privado hoje como categoria de análise para compreender qualquer processo na educação requer pôr em discussão os seus significados. A crise dos paradigmas da modernidade não poupa o significado atribuído ao público e ao privado, exigindo uma revisão de sua força explicativa e, acima de tudo, de sua capacidade de agrupar valores.

Em um Estado democrático, toda política pública condiciona-se à vontade de governos eleitos pela maioria da população. A legitimidade advinda dos processos eleitorais não confere aos governos salvo-conduto na concepção, formulação e implementação de políticas públicas.

Pelo contrário, a condição fundamental para manter o *status* de Estado democrático reside hoje justamente em garantir a permeabilidade na condução dos *negócios públicos*.

Os governos, legitimamente mantidos sob pressão de grupos de interesse, concebem e formulam suas propostas à luz desses interesses em conflito e com base em suas próprias convicções (respaldadas ou não em escrutínio popular), as quais, uma vez implementadas, vão provocar modificações no *status quo*, levando a perda ou ganhos.

O interesse em utilizar a categoria de público e privado está na possibilidade de aferir o resultado da política pública em estudo no que concerne justamente a essas perdas e ganhos. Quem perde com a política implantada? Quem com ela granjeia vantagem? Se a política pública traz vantagens a setores específicos (como, por exemplo, os segmentos empresariais), ela é *ipso facto* contrária ao interesse público?

A hipótese de que me servi considera que o caráter público do SINAES está determinado pela sua capacidade de promover mudanças no currículo das universidades que as levem a maior comprometimento ético.

O comprometimento ético da universidade, por sua vez, fundamenta-se no empenho com que defende e exercita a sua autonomia; na qualidade com que promove a associação entre o ensino, a pesquisa e a extensão; na sua disposição à solidariedade institucional traduzida pela sua capacidade de cooperação e na sua responsabilidade social, mormente quanto à qualidade do ensino.

Todos esses aspectos, no quadro teórico por mim proposto, estão no campo da emancipação, abrigados sob o princípio dito ético. Ainda no campo da emancipação, mas sob o princípio da racionalidade técnico-instrumental, destaco o currículo, a pesquisa científica, o desempenho docente e a avaliação institucional como elementos de emancipação institucional, mas submetidos a um critério de maior influência por parte da regulação de mercado que os anteriores, de caráter mais valorativo.

Tanto os elementos que concernem ao princípio técnico-instrumental quanto aqueles do princípio ético convivem de tal forma em tensão permanente que o projeto emancipatório da

universidade pode tomar seja uma feição mais racional-cognitiva, vinculada ao princípio técnico-instrumental, seja outra mais prático-moral, subordinada ao princípio ético.

Todas essas características, intrinsecamente relacionadas à universidade, podem, quando inclinadas mais para um lado que para outro, conferir à IES características diferentes que, nas palavras de Chauí (2001), as identificam quer como instituição social ou organização social.

"Uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma outra prática social, qual seja, a de sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular" (CHAUÍ, 2001, p.218).

Nessa configuração de organização social, as universidades passam a responder às demandas do seu tempo - visão de mercado, competição, eficiência, produtividade -, passam a ser dirigidas por uma racionalidade técnico-instrumental perseguida em um processo autocentrado em que sua particularidade e sobrevivência como organização é o único aspecto que importa.

Os currículos passam a ser determinados com base na geração de competências e habilidades estabelecidas estritamente pelas exigências do mundo do trabalho, a pesquisa científica é voltada apenas à sua aplicabilidade e ao controle da natureza, o desempenho docente passa a ser exigido exclusivamente por critérios de eficiência e de produtividade e a avaliação institucional interna e externa submete-se a modelos predeterminados e exigências de atendimento a indicadores estabelecidos fora da instituição. A universidade constitui-se assim como uma prestadora de serviços.

O conhecimento produzido por uma universidade como organização social toma por base fatos, determinados pela observância a um método autônomo capaz de discernir entre o que é verdadeiro e o que é falso. É suficiente em si mesmo, experimental e útil, invariavelmente levando a resultados.

Como instituições sociais, todavia, as universidades têm reconhecimento público e legitimidade baseados em sua produção autônoma. A autonomia é conceito-chave, mediante o qual a sociedade se assegura do valor do conhecimento produzido e não apenas de sua utilidade, mas, sobretudo, garante-lhe independência em relação aos interesses de outras

organizações e/ou instituições sociais. A articulação entre pesquisa, ensino e extensão é fundamental na medida em que aproxima a instituição de sua comunidade e permite produzir conhecimento que autoriza discutir as implicações de seu uso.

O sentido de cooperação em oposição ao de competição para a partilha do saber produzido e a consolidação do conceito de que todo conhecimento é um conhecimento de toda a humanidade é outro elemento importante da universidade como instituição social, como também a responsabilidade social que se insere no contexto de uma instituição social como complemento necessário de uma IES que se envolve e se compromete com a sua comunidade.

Aspira à universalidade esse conhecimento produzido pela universidade como instituição social, mas não àquela universalidade da razão natural, típica do racionalismo lógico-positivista, senão à universalidade valorativa, da preocupação com o bem, com o que é certo. Significa pensar no conhecimento não em função de sua finalidade (para que serve), mas em função de suas consequências (no que resultará sua aplicação). O conhecimento é complexo e leva ao estabelecimento de compromissos.

Os indivíduos, ainda mais diretamente sujeitos a essas imposições do tempo histórico, há muito vêm abandonando o interesse pelo institucional, pelo bem comum. Na contemporaneidade, estão eles cada vez menos conscientes de suas responsabilidades públicas, cada vez menos militantes e interessados em atuar por causas que não lhes digam respeito. Assim, a percepção sobre o que é positivo ou negativo em uma política pública pautada no critério de maior ou menor atendimento às expectativas dos indivíduos ganha outra dimensão.

O sentido do público relacionado ao *bem comum* e deste à ideia do bem e da felicidade do indivíduo não é mais a regra na contemporaneidade. A perda do valor atribuído ao público como decorrência do enfraquecimento dos paradigmas da modernidade tira dos indivíduos a referência que lhes confere identidade.

O chamado *interesse público* é cada vez menos um conceito absoluto. Dependente direto do clamor da *opinião pública*, ele migra constantemente de um tema a outro, na dinâmica frenética ditada pela urgência da indústria da mídia, ávida por explorar assuntos novos a cada dia. Sem tempo e sem interesse em acompanhar o desenvolvimento dos assuntos

descortinados, insiste ela até a exaustão no "grande público" que - anestesiado – parte atrás de mais "novidade" (leia-se escândalo) para sair da letargia.

O privado, por sua vez, deixa de significar apenas o campo do indivíduo e de seu grupo mais restrito (a família, por exemplo) e passa a abranger o mercado (quase toda a sociedade civil, por extensão) de tal maneira que, em sua agenda, interpõe-se uma série de temas que caberiam muito confortavelmente no mundo das coisas públicas.

A questão da *responsabilidade social* de indivíduos e empresas, por exemplo, transfere para o domínio privado assuntos típicos do *interesse público*, tudo à custa de uma desresponsabilização do coletivo, das instituições que conferem identidade ao que é público.

As implicações desse câmbio de valores são evidentes. Na medida em que dirigimos nossos esforços na análise de determinada política pública, como a do SINAES, e nos impomos o desafio de especular acerca de seu caráter público, emergem questões objetivas, produto desse movimento contínuo, dessa agenda frenética, desse indivíduo descentrado (Hall, 2005) e desse Estado enfraquecido.

O campo da regulação, que propus em relação dicotômica ao da emancipação, no quadro teórico, tem como princípio o Estado e o mercado: em ambos se operam imposições, sejam as da lei, do contrato, da norma ou da conduta. Prescrições legais ou socioculturais interagem no sentido de delimitar o campo de liberdade das universidades.

O Estado, na sua tarefa regulatória, perde muito da centralidade de sua ação e da importância de seu papel. As políticas públicas, concebidas e formuladas, são cada vez mais "frouxas", flexíveis e cambiantes, admitindo em sua matriz uma perda de conteúdo ideológico que as torna reféns do processo de implementação, fortemente influenciado, por sua vez, por um conjunto muito amplo de interesses que atuam dentro do próprio aparelho estatal e não mais na perspectiva binária e antitética de Estado *versus* mercado.

O mercado se estrutura como lugar de uma ordem própria a defender interesses que também se afirmam como públicos, pois voltados ao desenvolvimento e progresso da sociedade. Com o emprego de instrumentos de difusão de informações e de mobilização da opinião de massa, com a promoção da ideia de competição e concorrência como valor para a superação de

limites individuais e institucionais e promovendo avaliações, o mercado dirige a ação das universidades.

A *esfera pública* de que tratamos noutro lugar determina o espaço de discussão dos assuntos públicos não estatais, ou seja, a esfera de interesse da própria sociedade, e representa hoje um espaço de formação de consensos mais poderoso e de maior potencial que os institucionalmente determinados no plano estatal.

Os atores que esgrimem seus interesses no mercado manipulam com os instrumentos dessa nova realidade: a dispersão das massas, o culto ao efêmero, a ausência de ideologias, a moda, a perda de valores nacionais, a exacerbação do individualismo, as tribos (MAFFESOLI, 1998), todos típicos daquilo que alguns autores denominam como *pós-modernidade*.

O currículo como campo de conhecimento não poderia passar incólume por tão violenta mudança de paradigmas. A cada nova etapa do desenvolvimento humano, a escola se reformula e se reconceitua, num processo que raramente é indolor, uma vez que - fiel depositária dos valores mais tradicionais de seu tempo – ela é por natureza resistente a mudança.

Uma transição dessa magnitude provoca fissuras (como as que já se verificam nos processos de evasão, violência, mercantilização, baixa qualidade, etc.) que é preciso reparar, num longo processo de transformação, cujos ensaios já estão dados nas inúmeras experiências que pululam de inovações no campo do debate teórico sobre o currículo.

Na educação superior, a questão assume viés ainda mais dramático, dado revestir, para além da transição cultural em curso, todo um conjunto de transformações no mundo do trabalho com reflexos imediatos no currículo. A elevada especialização, com a consequente segmentação do mercado obrigando a uma variedade imensa de propostas formativas, combinada à exigência cada vez maior de formação "multiprofissional", tem conduzido o debate sobre o currículo da educação superior para alternativas tão distintas quanto as que separam a ideia de um ciclo básico por área de conhecimento daquelas que propõem a formação por resolução de problemas.

Ao pensar no SINAES e no seu potencial de transformar o currículo das universidades, não poderia deixar de considerar que o seu processo de concepção e formulação como política pública se deu em um contexto político de afirmação de valores bastante distinto daquele em que se desenvolveu o processo de sua implementação. A hipótese, portanto, de que a implementação do SINAES vem gradativamente corrompendo os pressupostos epistemológicos, axiológicos e pedagógicos que orientaram a sua concepção, se mostrou verificável ao longo desta investigação, entretanto este é apenas um ponto para discernirmos o caráter público impresso na política pública de avaliação da educação superior.

O SINAES decididamente firmou-se como rede de informação e conhecimento. Em seus instrumentos, articula um amplo e diverso volume de informações acerca das IES, de seus cursos, de seus alunos, docentes, instalações, procedimentos didáticos, processos avaliativos, estratégias de pesquisa, produção e difusão de conhecimento. Mostrou-se extremamente eficiente na captura dessas informações, mas vem demonstrando grande dificuldade em aplicá-la.

A rede de informação e de conhecimento que o SINAES articula incide sobre o currículo da educação superior, entretanto o sentido dessa ação é ambíguo. Se, por um lado, os fundamentos da política pública traduzidos no seu texto e nos documentos que esmiuçam a concepção do SINAES orientam para o seu caráter formativo e emancipatório, por outro, a dinâmica imposta ao seu processo de implementação indica a sua natureza regulatória.

A tensão se expressa tanto no campo da regulação quanto no da emancipação. No primeiro, impõe-se por um lado, o Estado, que coleta dados, regulamenta, supervisiona e avalia e, por outro, o mercado, que demanda por fazer uso dessas informações, por emular a competição entre as IES, por definir hierarquias de excelência entre instituições, cursos e estudantes. O Estado, num primeiro momento depositário das expectativas daqueles que julgavam as universidades prisioneiras da lógica de mercado e acreditavam que, por meio de maior capacidade de ação, fosse possível fomentar o campo da emancipação nas universidades, torna-se vilão no conceito desses atores ao submeter-se ele próprio a um processo de implantação que desmonta na origem a articulação entre os instrumentos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho de estudantes, impossibilitando a atribuição de sentido valorativo de cunho ético.

Na busca de meios que possibilitem cumprir o desafio de avaliar todos os cursos e todas as IES com os instrumentos propostos pelo SINAES, o caminho encontrado foi formalizar os procedimentos e aos poucos acomodá-los a critérios e indicadores de natureza objetiva, tornando a informação que resulta da aplicação desses um grande acervo de dados quantificáveis afetos à produção de conhecimento certo e preciso (de fato) e cada vez mais distante de algo a que se possa atribuir sentido valorativo.

Esse conhecimento é útil na medida em que serve para oferecer subsídios a escolhas e ações que permitam mais padronizações e ofereçam mais indicadores que ensejem medir e comparar. Em uma palavra, que levem a resultados. O espaço de emancipação que sobra à universidade nessa perspectiva é o da racionalidade técnico-instrumental de definição de currículos também padronizados e úteis às necessidades formativas do mercado, de produção de conhecimento útil para aplicação produtivista e de atendimento dos parâmetros regulatórios para seus docentes e à própria instituição (tamanho das bibliotecas, número e tipo de laboratórios, etc.). Em suma, uma universidade de resultados, com ênfase no paradigma quantitativo.

Se por interesse público entendermos o interesse do público que se insere nessa lógica de mercado, então está aí assente o caráter público em sintonia com os interesses do mercado, porém, se interesse público identifica-se, ao contrário, com o ideal de interesse republicano, espécie de virtude civil, associada ao desejo de viver com dignidade em uma sociedade livre de corrupção e de iniquidades (VIROLI e BOBBIO, 2001), então, nesse caso, será preciso buscar outra equação de equilíbrio entre o público e o privado (entre regulação e emancipação) a orientar o SINAES.

Se as universidades esvaziarem o seu conteúdo institucional em nome de uma caracterização organizacional, ainda que utilizem todo o conjunto de informações e de conhecimentos articulados pelo SINAES e realizem seu projeto educacional, não estarão dando sentido ético à sua emancipação nem tampouco atendendo a esse ideal republicano.

Hoje, mais do que nunca, quando se hegemonizam os valores e se advoga pelo fim da história, pelo modelo perfeito de sociedade, pelo fim das contradições, a sociedade precisa de instituições que defendam não a liberdade de autodeterminação na acepção kantiana nem

tampouco a de não interferência dos liberais ortodoxos, mas um tipo de liberdade que se submete ao império da lei.

Submeter-se à lei e ser livre significa viver sob um Estado que conserva e mantém uma esfera pública forte, com capacidade de intervenção política, concepção que não se identifica com o mercado. No mercado, o espaço das relações comuns é mediado pelo signo da concorrência, da disputa particular, do permanente esforço de superação. No mercado, as universidades tomam o seu projeto particular como fim, voltam-se para dentro, adaptam-se às necessidades do seu tempo histórico e reforçam seus paradigmas.

O SINAES efetiva seu caráter público na medida em que se volta ao princípio formativo da avaliação e leva as universidades a se repensarem, não com o propósito específico de afirmar seu próprio projeto, mas de exercitar sua autonomia na produção do conhecimento, na ação articulada e indissociável do ensino com a pesquisa e a extensão para ter condições de enfrentar as grandes questões de seu tempo em cooperação com outras instituições sociais e no exercício de sua responsabilidade para com a comunidade.

O esforço de autoavaliação desencadeado pelas IES deve ter produzido riquíssimas informações e pode ser um mapa que nos guie na intrincada rede de informação e de conhecimento, mas ainda não serviu para gerar fluxos transformadores nas universidades. Ao contrário, o sistema tem relegado cada vez mais a autoavaliação a um plano secundário e todo o esforço de retomada de iniciativa do Estado na regulação e supervisão tem, contemporaneamente, feito concessão às leis de mercado.

Embora no discurso a política de avaliação concretizada no SINAES dê equidade aos vários instrumentos avaliativos que a compõem, na prática, o ENADE foi-se consolidando como o instrumento por excelência a orientar as ações de regulação e supervisão.

O resultado visível é a manutenção da cultura do *ranqueamento*, produzido pela mídia - com o decisivo incentivo do MEC-Inep -, a partir dos dados parciais do ENADE e dos relacionados à aprovação nos exames promovidos pela Ordem dos Advogados do Brasil ou por outros Exames que as demais corporações profissionais se interessem no futuro em produzir.

As IES, como reação, identificam na competição promovida pelo *ranqueamento* e pela pressão da *opinião pública* o caminho da transformação, caminho que não responde aos pressupostos éticos que nortearam a política pública quando de sua concepção e formulação, mas que tem servido a movimentar as instituições na medida em que se apresentam como única opção no campo da emancipação (a técnico-instrumental).

Um movimento que, longe de ser o desejável e virtuoso exercício da autonomia universitária na produção de seu currículo para o ensino, a pesquisa e a extensão, é, pelo menos, o despertar de uma conjuntura de refletir sobre a reprodução mecanicista de práticas formais de ensino sem nenhum sentido valorativo, apenas com aspectos instrumentais de cumprimento de normas e determinações cartoriais.

Para questão de tamanha complexidade não poderia existir formulação simples. Não se trata simplesmente de condenar o processo de implementação do SINAES aceitando apenas a evidência da corrupção dos princípios e das concepções da política pública. Ocorre que, nos cinco anos que se sucederam à publicação do SINAES, por várias razões, os instrumentos previstos na lei não produziram os efeitos desejados e o Estado perdeu sua capacidade de intervenção.

De um lado, seguiam mecanicamente, acatando os processos de autorização e credenciamento de IES, autorização e reconhecimento de cursos, autorização e credenciamento de ensino a distância, ampliação de vagas, etc. Tudo a partir exclusivamente da resposta a exigências cartoriais determinadas de maneira desarticulada e totalmente desvinculadas dos processos avaliativos.

De outro, o SINAES, com suas concepções virtuosas e sua implementação morosa, totalmente dependente dos resultados milagrosos que o processo de autoavaliação poderia produzir nas IES.

Ao lado de tudo isso, o ENADE, seguindo a tradição do antigo "Provão", avaliando o desempenho dos alunos, produzindo *rankings*, escancarando para a sociedade problemas, reforçando a concepção produtivista e tecnocientífica que anima a tradição de pensamento e articulando o esforço universitário a certo impulso desenvolvimentista.

Enquanto o Estado, que se propunha gestor e promotor do SINAES, aceitou o jogo, todos estavam satisfeitos. Passados alguns anos, ficou evidente que o SINAES propunha um modelo de avaliação além das possibilidades gestoras do MEC/SESu. O governo, respondendo a anseios da própria sociedade, dissipava energias em outras direções e a gestão da educação superior era cada vez mais assunto dos clubes de mantenedores e associações de reitores.

Ao buscar recuperar a sua capacidade de intervenção e de dar rumo à educação superior, o MEC/SESu aponta na direção do interesse público, da mobilização de esforços de resistência à hegemonia do pensamento único. Os instrumentos possíveis, contudo, representaram uma concessão à hegemonia do mercado.

Era o ENADE (justamente ele) que oferecia as condições para dar sentido à ação do Estado. Seus resultados dispunham da agilidade e da credibilidade necessária para servir de aríete a um enfrentamento que o MEC/SESu sabia não ser pequeno. Era preciso fazer escolhas, determinar o campo de atuação e intervir.

É uma ação que não atingirá todas as IES, nem todos os cursos, mas alcançará certamente as IES e os cursos mais problemáticos, com resultados ainda incertos. Se, por um lado, é possível identificar uma movimentação algo virtuosa por indicar a linha correta do fortalecimento do papel do Estado, por outro, não é dado saber como se comportarão no conjunto do sistema essas intervenções pontuais.

O que emerge desta investigação é que o SINAES, tal qual fora concebido, não existe mais. O sistema de avaliação da educação superior em curso hoje no País tem por centro o ENADE, mas, ainda que os indicadores possam variar, tornarem-se mais complexos, incorporar outras variáveis (a ciência estatística está aí para responder a essas necessidades), é inexorável a opção por um modelo que passa pela avaliação de desempenho dos alunos.

Será a partir do resultado medido do que o aluno aprendeu (tendo como referência certo conjunto de conteúdos) que se somarão dimensões para determinar onde e como o Estado atuará, considerando mudanças curriculares que levem a um encaminhamento virtuoso da IES.

O que a experiência que pude acompanhar deixou claro foi que, embora o ENADE seja insuficiente para avaliar um curso, ele sinalizou na direção acertada. Os problemas existiam nos cursos de direito que acompanhei na Universidade observada e não eram identificados por nenhum outro mecanismo interno ou externo. Até mesmo o ato de renovação de reconhecimento de curso que, supostamente, estabelece um olhar mais focado no curso, não havia - no caso da Universidade - demonstrado as fragilidades que, posteriormente, o processo de autoavaliação do curso deixou patente.

Como pesquisador acompanho, com pesar, algumas argumentações que apontam para a incoerência e corrupção de preceitos do SINAES que o invalida como política pública servirem de subterfúgio para o não cumprimento por parte de algumas IES de exigências regulatórias mínimas.

Semelhante argumentação leva-me a refletir sobre o papel político do pesquisador, ao qual compete estar atento para não se afastar do rigor da análise nem tampouco perder de vista a efetiva disputa pelo poder travada na arena pública, sob pena de - em nome da pureza de princípios - deixar de contribuir efetivamente para um debate crítico onde encontram-se em disputa questões práticas e urgentes para o desenvolvimento da sociedade.

A despeito dessa centralidade no ENADE, entendo que o SINAES mantém ainda as condições de, por meio da avaliação, dar sentido ético à atuação das universidades e, com isso, atender ao interesse público. Todavia, há que propugnar por um novo Estado com caráter republicano mais bem definido e um aparelhamento que lhe garanta competência, presteza e precisão de ação.

É apostando no fortalecimento do princípio do Estado no campo da regulação que entendo seja possível no outro extremo o reforço no campo da emancipação do princípio ético que colocará em evidência para a universidade o referencial do valor, da necessidade de dar sentido ético à produção acadêmica, comprometendo-a com o bem e com a justiça.

BIBLIOGRAFIA

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

AFONSO, Almerindo Janela. *Políticas educativas e avaliação educacional.* Portugal: Centro de Estudos em Educação e Psicologia/ Instituto de Educação e Psicologia/ Universidade do Minho, 1998.

_____ *Avaliação educacional: regulação e emancipação. Para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2000.

AMORIM, Antonio. *Avaliação institucional da universidade.* São Paulo: Cortez, 1992.

ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política*. Vol.II. 10.º ed. São Paulo: Ática, 2002. p.47-99.

APPLE, Michael W. *Ideologia e currículo.* São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____**.** *Política cultural e educação*. São Paulo: Cortez, 2000.

ARISTÓTELES. *A ética: textos selecionados*. 2ª ed. Bauru, SP: Edipro, 2003.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p.43-56.

BALZAN, Newton César e DIAS SOBRINHO, José (org.). *Avaliação institucional: teoria e experiência*. São Paulo: Cortez, 1995.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá e PINTO, Regina Pahim. Avaliação de programas educacionais: indagações metodológicas e disseminação de resultados. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p.101-126.

BARRETO, Francisco C. de Sá. O futuro da pós-graduação brasileira. In: STEINER, João E. e MALNIC, Gerhard (org.). *Ensino Superior: Conceito & Dinâmica.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BELLONI, Isaura. A Universidade e o Compromisso com a Avaliação Institucional na Reconstrução do Espaço Social. In: COSTA, Maria José Jackson (Org.). *Avaliação institucional e o desafio da Universidade diante de um novo século.* Belém: UFPA, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____ *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política.* São Paulo: Paz e Terra, 1995.

_____ *Teoria Geral da Política: a filosofia política e a lição dos clássicos.* Organizado por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOGDAN, Roberto C. e BIKLEN, Sari Knopp. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos.* Porto, Portugal: Porto Ed., 1994.

BOVERO, Michelangelo. Ética e Política entre o Maquiavelismo e Kantismo. *Lua Nova*. São Paulo, n.º 25 p. 141-166, 1992.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

BRASIL. *Decreto nº 2.306, de 19.08.1997.* Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art.10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos art. 16, 19, 20, 45, 46 *e* §1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 5.159, de 28.07.2004.* Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.* Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

BRASIL. *Lei n˚ 9.131, de 24.11.1995*. Altera dispositivos da Lei n˚ 4.024, de 20.12.1961, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20.12.1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 25 jan. 2007.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 09.01.2001*. Institui o Plano Nacional de Educação.

BRASIL. *Lei nº 10.861, de 14.04.2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

BRASIL. *Medida Provisória n˚ 147, de 15.12.2003*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior.

BRASIL. *Portaria MEC nº 1.606, de 1º de junho de 2004.* Determina procedimentos para o ENADE 2004.

BRASIL. *Portaria MEC nº 2.051, de 9 de julho de 2004.* Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

BRASIL. *Portaria MEC nº 603, de 07 de março de 2006.* Determina procedimento para o ENADE 2006.

BRASIL. *Portaria Normativa MEC nº 1, de 10 de janeiro de 2007.* Dispõe sobre o calendário de avaliações do ciclo avaliativo do SINAES.

BRASIL. *Portaria nº 904, de 26 de outubro de 2007.* Designa comissão de especialistas.

BRASIL. *Portaria nº 440, de 16 de junho de 2008.* Determina o início do prazo para adoção de medidas nos TSD dos processos especificados.

BRASIL. *Ministério da Educação*. Secretaria da Educação Superior. Site. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/>. Acesso em: 25 jan. 2007.

BRASIL. *7 Anos do Real. Estabilidade, Crescimento e Desenvolvimento Social.* Brasília: Presidência da República, 2001.

BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro.* 21.ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BRUNET, Jesus R.G. Avaliação Institucional das Universidades e Autonomia Universitária. In: COSTA, Maria José Jackson (Org.). *Avaliação institucional e o desafio da Universidade diante de um novo século*. Belém: UFPA, 1997.

BUCCI, Eugênio. Na TV, os cânones do jornalismo são anacrônicos. In: MIRANDA, Danilo Santos de (Org.). *Ética e Cultura*. São Paulo: Perspectiva: SESC São Paulo, 2004. p.121-133.

BUFFA, Ester. *Ideologias em conflito: escola pública e escola privada*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

_____ O público e o privado como categoria de análise em educação. In: LOMBARDI J.C.; JACOMELI, MARA R.M. e SILVA, Tânia M. da. *O Público e o privado na história da educação brasileira*. Campinas, SP: Autores Associados/Unisal, 2005. p.41-58.

CAPPELLETTI, Isabel Franchi e BORGES, Wanda Rosa. Pesquisa qualitativa em avaliação de currículo: dificuldades e tentativas de superação. *Cadernos da Sociedade de Estudos e Pesquisas Qualitativas*. v.3, n.3. São Paulo: A Sociedade, 1993. p.47-61.

CAPPELLETTI, Isabel Franchi (org.). *Avaliação de Políticas e Práticas Educacionais.* São Paulo: Articulação Universidade/Escola, 2002.

_____ (Org.). *Análise Crítica das políticas públicas de avaliação*. São Paulo: Articulação Universidade/Escola, 2005.

_____ Avaliação a serviço da aprendizagem: um inédito viável. In: CAPPELLETTI, Isabel Franchi (org.). *Avaliação da aprendizagem: discussão de caminhos.* São Paulo: Articulação Universidade/Escola, 2007. p.41-56.

CASALI, Alípio. Saberes e procederes escolares: o singular, parcial, o universal. In: SEVERINO, A.J. e FAZENDA, I. (org.). *Conhecimento, pesquisa e educação*. Campinas: Papirus, 2001. p.109-124.

_____ Fundamentos para uma Avaliação Educativa. In: CAPPELLETTI, Isabel Franchi (org.). *Avaliação da aprendizagem: discussão de caminhos*. São Paulo: Articulação Universidade/Escola, 2007. p.09-26.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____*A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de. *Sociologia Geral.* São Paulo: Atlas, 2000.

CASTRO, Cláudio de Moura. Por que defendo o Provão. *Veja.* Ano 36, n.33, p.22, 2003.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Palestra inaugural. In: *Seminário Internacional de Avaliação Educacional*, 1º a 3 de dezembro de 1997, Rio de Janeiro. **Anais**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998. p.5-11.

_____ Estado, Mercado e Desigualdades Sociais no Ensino Superior. In: MORHY, Lauro (org.). *Universidade em Questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

CHARON, Joel. *Sociologia*. São Paulo: Saraiva, 2001.

CHAUI, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hélgio (org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes / Rio Grande do Sul: CIPEDES, 2001.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____ *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

COÊLHO, Ildeu Moreira. A universidade, o saber e o ensino em qu*estão.* In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro e NAVES, Marisa Lomônaco de Paula (Org.). *Currículo e Avaliação na Educação Superior*. Araraquara: Junqueira & Marin, 2005, p.53-77.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã: o ensino superior da colônia à era Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo n° 81, p.33 a 44, maio, 1992.

_____ Avaliação Institucional e o Compromisso com a Nova Universidade. In: COSTA, Maria José J. (org.). *Avaliação Institucional e o desafio da Universidade diante de um novo século*. Belém: UFPA Pró-Reitoria de Ensino de Graduação e Administração Acadêmica, 1997.

_____ A educação na revisão constitucional de 1926. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988*. 2ªed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. p.81-107.

_____ O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI J.C.; JACOMELI, Mara R.M. e SILVA, Tânia M. da. *O Público e o privado na história da educação brasileira*. Campinas, SP: Autores Associados/Unisal, 2005. p.03-28.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, Celso [et al.]. *Desenvolvimento local e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

DEMO, Pedro. *Avaliação qualitativa.* 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1991.

_____ *Educação e qualidade.* 2ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1995a

_____ *Metodologia científica em ciências sociais*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1995b.

_____ *A nova LDB: Ranços e avanços*. 17ª ed. Campinas, SP: Papirus, 2004.

DESCARTES, René. *Discurso do Método; Meditações; Objeções e respostas; As paixões da alma; Cartas.* Tradução de J. Guinsburg e Bento Prado Júnior. 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção Os Pensadores).

_____**.** *Princípios da Filosofia*. Tradução de Isabel Marcelino e Teresa Marcelino. Porto, Portugal: Porto Ed., 1995.

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

_____ *Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002.

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

DIAS SOBRINHO, José e RISTOFF, Dilvo I. (org.). *Avaliação e Compromisso Público: a Educação Superior em Debate*. Florianópolis: Insular, 2003.

DRAIBE, Sônia Mirian. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. p.13-42.

DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação: na idade da globalização e da exclusão*. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

ERICKSON, Frederick. Metodos cualitativos de investigacion sobre la enseñanza. In: WITTROCK, M.C. *La investigacion de La enseñanza: métodos cualitativos.* Buenos Aires: Paidos, 1989. p.195-301.

ESTATÍSTICAS DO SÉCULO XX. IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

ESTRELA, Albano e NÓVOA, António (org.). *Avaliações em educação: novas perspectivas*. Portugal: Ed. Porto, 1993.

FAUNDEZ, Antonio. *O Poder da participação*. São Paulo: Cortez, 1993.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 4ª ed. São Paulo: EDUSP, 1996.

FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas constituintes brasileiras*. 2ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão.* 31ª ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

ForGRAD - FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE GRADUAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. *Sugestões do ForGRAD para o aprimoramento do SINAES.* Xerox, 2003.

FORQUIN, Jean-Claude. *Escola e Cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia; saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____ *Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos.* São Paulo: UNESP, 2000.

FREIRE, Paulo e SHOR, Ira. *Medo e Ousadia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FREUD, Sigmund. *O mal-estar na civilização*. Rio de Janeiro: Imago, 1997.

GALINDO, Rodrigo C. Políticas Públicas e Avaliação: análise crítica do modelo e perspectiva das associações representativas das instituições de ensino superior no Brasil. In: CAPPELLETTI, Isabel F. (Org.). *Análise Crítica das políticas públicas de avaliação*. São Paulo: Articulação Universidade/Escola, 2005.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GOIS, Antônio. Projeto de Cristovam mantêm o provão. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 01 dez. 2003. Caderno C p.1.

GOUVEIA, Andréa B.; SILVA, Antonia A.; SILVEIRA, Adriana A.D.; JACOMINI, Márcia A.; BRAZ, Terezinha P. Trajetória da Avaliação da Educação Superior no Brasil: singularidades e contradições (1983-2004). *Estudos em Avaliação Educacional.* São Paulo.

v.16, n.31, jan./jun.2005. Acessado em: 08 de fevereiro de 2008. Disponível em: http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1224/arquivoAnexado.pdf

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio S. e TONETO JR., Rudinei. *Economia brasileira contemporânea.* 3.ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HADJI, C. *Regras do Jogo.* Portugal: Porto Ed., 1994.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 10ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

HAMILTON, David. Sobre as origens dos termos classe e curriculum. *Revista Teoria & Educação* nº 6, 1992.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da Filosofia do Direito*; tradução Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HOBBES, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil.* 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção Os Pensadores).

HOFFMANN, J.M.L. *Avaliação Mediadora: uma prática em construção, da pré-escola à universidade.* Porto Alegre: Educação e Realidade, 1993.

HUGON, Paul. *História das doutrinas econômicas.* 14ª ed. São Paulo: Atlas, 1988.

IANNONE, Leila R. *Reorganização curricular: caminhos de intervenção.* São Paulo: PUC/SP, 2002. Tese de Doutorado – Programa de Pós-graduação em Educação: Currículo.

INCENTIVO para as boas notas. *Revista do Provão*. Anual. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, p. 24-25, 2001.

INWOOD, Michael. *Dicionário Hegel*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

JOVECHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 9ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

LEGADO para o ensino superior. *Revista do Provão*. Anual. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, p. 19, 2002.

LEITE, Denise Balarine Cavalheiro e BALARINE, Oscar Fernando Osório. Avaliação institucional das universidades: quantificação de impactos e mudanças associadas. In: SOUSA, Eda C.B. Machado de (Org.). *Avaliação Institucional: leituras complementares. Apostila do curso de especialização em avaliação a distância.* Vol.08 da Universidade de

Brasília. Brasília: UNB/Faculdade de Educação/Cátedra Unesco de Educação a Distância, 1999.

LEITE, Denise; BRAGA, Ana Maria; FERNANDES, Cleoni; GENRO, Maria Elly, FERLA, Alcindo. A avaliação institucional e os desafios da formação do docente na universidade pós-moderna. In: MASETTO, Marcos (org.). *Docência na Universidade*. 9ª ed. Campinas, SP: Papirus, 2008.

LEONEL FRANCA, S.J. *O método pedagógico dos jesuítas – O "Ratio Studiorum":* introdução e tradução. Rio de Janeiro: Liv. Agir, 1952.

LIMA, Manolita C. *A ideia de universidade subjacente aos programas de avaliação.* São Paulo: USP – Tese de doutorado, 2002.

LIPOVETSKY, Gilles e CHARLES, Sébastien. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Ed. Barcarolla, 2004.

LIPOVETSKY, Gilles. *A era do vazio: ensaios sobre o individualismo contemporâneo*. Barueri, SP: Manole, 2005.

LOPES, Alice Casimiro e MACEDO, Elizabeth (org.). *Currículo: debates contemporâneos*. São Paulo: Cortez, 2002.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E.D.A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

LUNA, Sergio Vasconcelos de. *Planejamento de pesquisa: uma introdução.* São Paulo: EDUC, 1996.

LYOTARD, Jean-François. *A condição pós-moderna*. 8ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

MAFFESOLI, Michel. *O tempo das Tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

MARICONDA, Pablo Rubén. O controle da natureza e as origens da dicotomia entre fato e valor. *SCIENTIÆ STUDIA: Revista Latino-Americana de Filosofia e História da Ciência*. Revista do Departamento de Filosofia – FFLCH – USP. São Paulo, v.4, n.3, jul.- set. 2006, p.453-472.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Carlos B. Pós-graduação no contexto do ensino superior brasileiro. In: MORHY, Lauro (org.). *Universidade em questão*. Brasília: Universidade de Brasília, 2003. p.175-206.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política: Livro I.* 23ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. Porto Alegre: L&PM, 2001.

_____ *A Ideologia Alemã. Vol.1 – Feuerbach: A Contraposição entre as Cosmovisões Materialistas e Idealistas*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MATOS, Olgária. Modernidade e mídia: o crepúsculo da ética. In: MIRANDA, Danilo Santos de (Org.). *Ética e Cultura*. São Paulo: Perspectiva: SESC São Paulo, 2004. p.107-119.

MINTO, Lalo Watanabe. *As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão.* Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

MOREIRA, Antonio Flávio Barbosa e SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). *Currículo, cultura e sociedade*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MOREIRA, Antonio Flávio Barbosa. O processo curricular do ensino superior no contexto atual. In: VEIGA, Ilma P. Alencastro e NAVES, Marisa L. de Paula (Org.). *Currículo e Avaliação na Educação Superior*. Araraquara: Junqueira&Marin, 2005.

PACHECO, José Augusto. *Escritos curriculares.* São Paulo: Cortez, 2005.

PALHARINI, Francisco de Assis. Tormento e Paixão pelos Caminhos do PAIUB. *Avaliação/ Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior –RAIES*. Campinas, SP. V.6, nº 1, 19ª ed., p.15-26, 2001.

PERRENOUD, Philippe. *Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens – entre duas lógicas.* Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

POPKEWITZ, Thomas S. *Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

PRZEWORSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo.* Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RIBEIRO, Maria das Graças M. Crise do Capital, Neoconservadorismo e Educação Superior. In: *23ª Reunião Anual da ANPED*. Caxambu, MG. 2000. Anais eletrônicos. Disponível em: http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1112T.PDF. Acessado em: 08 fev. 2008.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os Clássicos da Política*. Vol.1, 13ª ed. São Paulo: Ática, 2002. p.51-77.

RIOS, Mônica Piccione Gomes. *Meta-avaliação de docentes no ensino superior*. São Paulo: PUC/SP, 2004. Tese de Doutorado – Programa de Pós-graduação em Educação: Currículo.

RISTOFF, Dilvo I. O Exame Nacional de Curso e a Avaliação Institucional. In: DIAS SOBRINHO, J. e RISTOFF, DILVO I. (org.). *Avaliação Democrática para uma Universidade Cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.

_____ O SINAES e seus Desafios. *AVALIAÇÃO - Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*. Campinas, SP. Ano 9, Vol.9, n.1, p.179-183, março 2004.

ROBERTS, J.M.. *O livro de ouro da história do mundo*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

RODRIGUES, Pedro. As Três "Lógicas" da Avaliação de Dispositivos Educativos. In: ESTRELA, Albano e RODRIGUES, Pedro. *Por uma Fundamentação da Avaliação em Educação*. Lisboa: Ed. Colibri, 1995.

ROMÃO, J. E. *Avaliação dialógica: desafios e perspectivas.* São Paulo: Cortez, 1998.

ROTHEN, José Carlos. O vestibular do Provão. *Avaliação / Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior – RAIES*, Campinas, SP. Ano 8, v.8, p.27-37, 2003.

SACHS, Jeffrey D.. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos.* São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SACRISTÁN, J. Gimeno. *O currículo: uma reflexão sobre a prática*. 3ª ed. Porto Alegre: ArtMed, 2000.

SACRISTÁN, J. Gimeno e GÓMEZ, A. I. Pérez. *Compreender e transformar o ensino*. 4ª ed. Porto Alegre: ArtMed, 2000.

SAMESHIMA, Dumara C.T. *Avaliação Institucional: uma análise da produção do conhecimento (1990-2002).* São Paulo: Tese: PUC-SP, 2004

SANTOS, Wlademir dos. *O Provão: para além do discurso oficial. Representação do professor e anatomia do modelo.* São Paulo: PUC/SP, 2001. Tese de Doutorado – Programa de Pós-graduação em Educação: Currículo.

_____. Desvelando a retórica do Provão. In: CAPPELLETTI, Isabel Franchi (Org.). *Avaliação de Políticas e Práticas Educacionais*. São Paulo: Articulação Universidade/Escola, 2002. p.83-119.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Análise Teórico-Política do Exame Nacional de Cursos. In: DIAS SOBRINHO, José e RISTOFF, Dilvo I. (Org.). *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, 2000. p.149-179.

SAVIANI, Demerval. *Política e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1987.

SAUL, Ana Maria. *Avaliação Emancipatória: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1988.

_____**(org.).** *Paulo Freire e a formação de educadores. Múltiplos olhares*. 2ª ed. São Paulo: Articulação Universidade/Escola, 2000.

SCHWARTZMAN, Jacques. O financiamento do ensino superior no Brasil. In: STEINER, João E. e MALNIC, Gerhard (org.). *Ensino Superior: Conceito & Dinâmica*. São Paulo: Edusp, 2006.

SEVCENKO, Nicolau. *A corrida para o século XXI: no loop da montanha russa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SEVERINO, Antônio Joaquim. O público e o privado como categoria de análise em educação. In: LOMBARDI J.C.; JACOMELI, MARA R.M. e SILVA, Tânia M. da. *O Público e o privado na história da educação brasileira*. Campinas, SP: Autores Associados/Unisal, 2005. p.31-40.

SILVA, Franklin Leopoldo e. *Descartes: a metafísica da modernidade*. 2ª ed. São Paulo: Moderna, 2005.

_____ Universidade: A Ideia e a História. In: STEINER, João E. e MALNIC, Gerhard (org.). *Ensino Superior: Conceito & Dinâmica*. São Paulo: Edusp, 2006.

SINAES, Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira. Publicação da Comissão Especial de Avaliação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003.

SMITH, Adam. *Uma investigação sobre a natureza e causas da Riqueza das Nações*. São Paulo: Hemus, 2003.

SOUSA, Eda C.B. Machado. Avaliação institucional: a experiência americana e a experiência brasileira. In: SOUSA, Eda C.B. Machado de (Org.). *Avaliação Institucional: leituras complementares. Apostila do curso de especialização em avaliação a distância.* Vol.08 da Universidade de Brasília. Brasília: UNB/Faculdade de Educação/Cátedra Unesco de Educação a Distância; 1999.

SOUSA, Klinger Luiz de Oliveira. *Estado e mercado no serviço público de transporte coletivo urbano. Estudo de caso de Santo André – SP.* São Paulo: EAESP/FGV, 2001. Dissertação de Mestrado – Fundação Getúlio Vargas/SP.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: para um Novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Portugal, n°30, p.13-44, junho1990.

Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Direito_Transicao_Pos-Moderna_RCCS30.PDF

_____ *A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005a.

_____ *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.* 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2005b.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. *Universidades públicas: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

TRIVINOS. A.N.S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.* São Paulo: Atlas, 1987.

VALLE, Lúcia Helena do. *A avaliação institucional e emancipatória: contribuição de Jürgen Habermas*. São Paulo: PUC-SP, 1999. Tese de Doutorado.

VALLS, Álvaro L.M. *O que é ética*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

VASCONCELLOS, Marco Antônio S., GREMAUD, Amaury P.,TONETO JR., Rudinei. *Economia brasileira contemporânea*. 3.ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Ética*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

VILLAS BOAS, Benigna Maria de Freitas (org.); *Avaliação: políticas e práticas*; Campinas, SP: Papirus; 2002.

VIROLI, Maurizio e BOBBIO, Norberto. *Diálogo em torno da República.* São Paulo: Ed. Campus, 2001.

WEBER, **Max**. *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEBER, Silke. Crise da Universidade: algumas perspectivas. In: MORHY, Lauro (Org.). *Universidade em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p.115-126.

WEFFORT, Francisco C. Marx: política e revolução. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política*. Vol.II. 10º ed. São Paulo: Ática, 2002. p.225-278.

WEINBERG, Mônica. A nova cara do provão. *Veja*. Ed. 1832 nº49. São Paulo, 2003, p.136-137.