

**RUBIA HELENA NASPOLINI COELHO**

**AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
SUPERIOR BRASILEIRA NO CONTEXTO DA  
REFORMA DO ESTADO: 1995-2002**

**CURITIBA  
2005**

**RUBIA HELENA NASPOLINI COELHO**

**AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
SUPERIOR BRASILEIRA NO CONTEXTO DA  
REFORMA DO ESTADO: 1995-2002**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Amélia Sabbag Zainko

**CURITIBA  
2005**

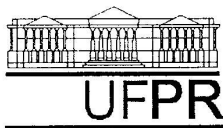
Catálogo na publicação  
Sirlei R. Gdulla – CRB9/985  
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

C672 Coelho, Rubia Helena Naspolin  
As políticas de avaliação da educação superior brasileira  
no contexto da reforma do estado: 1995-2002. / Rubia  
Helena Naspolin Coelho. – Curitiba, 2005.  
244 f.

Dissertação(Mestrado) – Setor de Educação,  
Universidade Federal do Paraná.

1. Ensino superior – avaliação – Brasil.  
2. Ensino superior e estado – 1990 -2002. 3. Ensino  
superior – reforma do estado I. Título.

CDD 378.01  
CDU 378



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



## PARECER

Defesa de Dissertação de **RUBIA HELENA NASPOLINI COELHO** para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO. Os abaixo-assinados, DR<sup>a</sup> MARIA AMÉLIA SABBAG ZAINKO, DR<sup>a</sup> ANA MARIA EYNG e DR<sup>a</sup> REGINA MARIA MICHELOTTO argüiram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Dissertação: **“AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO: 1995-2002”**.

Procedida a argüição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está apta ao Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
DR <sup>a</sup> MARIA AMÉLIA SABBAG ZAINKO		Aprovada
DR <sup>a</sup> ANA MARIA EYNG		Aprovada.
DR <sup>a</sup> REGINA MARIA MICHELOTTO		Aprovada

Curitiba, 02 de setembro 2005

Profª Drª Cláudia Barcelos de Moura Abreu  
Vice-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação

Para Oliver e Lucas, meus dois amores.

Muito agradeço,

À Maria Amélia Sabbag Zainko, minha orientadora,  
por ter me conduzido nesta pesquisa com confiança e serenidade;

À Regina Maria Michelloto e Ana Maria Eyng,  
pelas fundamentais contribuições de conteúdo para este trabalho  
e a todos aqueles que, de maneira direta ou indireta,  
contribuíram para sua realização;

À Jussara Maria Tavares Puglielli Santos;

À Maria Dativa de Salles Gonçalves;

A Odilon Carlos Nunes;

À minha família,  
em particular a Lucas, Oliver  
e a meus pais, Amilton e Helena.

## SUMÁRIO

<i>LISTA DE SIGLAS</i> .....	viii
<i>RESUMO</i> .....	x
<i>ABSTRACT</i> .....	xi
<i>INTRODUÇÃO</i> .....	001
<b>CAPÍTULO 1:</b> <b>TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO MUNDIAL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS</b> <b>FUNDAMENTOS PARA AS REFORMAS DE ESTADO E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR</b> .....	007
<i>1.1. O contexto de transição do regime de acumulação fordista à acumulação flexível e respectiva mudanças no papel desempenhado pelo Estado</i> .....	007
<i>1.2. O contexto da crise do Estado de Bem-Estar Social e os fundamentos para o redesenho capitalista da educação</i> .....	015
<i>1.3. O contexto da crise do Estado de Bem-Estar Social e os fundamentos para o redesenho capitalista da educação superior</i> .....	017
<i>1.4. Avaliação da educação superior e regulação estatal</i> .....	022
<b>CAPÍTULO 2:</b> <b>A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:</b> <b>PROCESSO DE CONSTRUÇÃO HISTÓRICA</b> .....	027
<i>2.1. A avaliação da educação superior no processo de criação deste nível de educação no Brasil</i> .....	027
<i>2.2. A avaliação da educação superior e a Reforma Universitária de 1968: o discurso de “modernização” da universidade</i> .....	031
<i>2.3. A avaliação da educação superior no contexto das políticas para este nível de educação na década de 1980</i> .....	037
<i>2.3.1. A avaliação da educação superior no contexto das políticas para este nível de educação no âmbito do Ministério da Educação na década de 1980</i> .....	039
<i>2.3.1.1. A avaliação da educação superior no relatório do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU)</i> .....	039

2.3.1.2. A avaliação da educação superior no relatório da Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior.....	041
2.3.1.3. A avaliação da educação superior no relatório do Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES) .....	043
2.3.1.4. A avaliação da educação superior nos seminários promovidos pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC) .....	046
2.3.2. A avaliação da educação superior na proposta da Associação Nacional dos Docentes da Educação Superior para a universidade brasileira (1986) .....	050
2.4. A avaliação da educação superior no contexto das políticas para este nível de educação no início da década de 1990 .....	052
2.4.1. A avaliação da educação superior no Governo Fernando Collor de Mello .....	053
2.4.2. A avaliação da educação superior no Governo Itamar Franco: O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) .....	055
2.4.3. A avaliação da educação superior na proposta da Associação Nacional dos Docentes da Educação Superior para a universidade brasileira (1996) .....	062

### **CAPÍTULO 3:**

#### **A AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR: PRIORIDADES E ESTRATÉGIAS DEFINIDAS PELO BANCO MUNDIAL E PELA UNESCO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990 .....**

065

3.1. O que representam o Banco Mundial e a UNESCO no cenário mundial? ... 066

3.2. Banco Mundial e UNESCO: os discursos oficiais ..... 071

3.2.1. O Banco Mundial e suas lições derivadas da experiência ..... 071

3.2.2. UNESCO: visão e ação para a educação superior ..... 081

3.2.3. Os perigos e promessas da educação superior para os países em desenvolvimento: o discurso oficial da publicação conjunta do Banco Mundial e da UNESCO no ano de 2000 ..... 088

3.3. As políticas propaladas pelo Banco Mundial e pela UNESCO ao longo da década de 1990: divergências e proximidades ..... 101

### **CAPÍTULO 4:**

#### **O EXAME NACIONAL DE CURSOS, ENQUANTO PARTE DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA, NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO E RESPECTIVAS POLÍTICAS PARA O ENSINO SUPERIOR DESENVOLVIDAS NO DECORRER DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002): A QUE INTERESSES RESPONDE?.....**

114



4.1. A reforma da educação superior no contexto do projeto de Reforma do Estado dos Governos Fernando Henrique Cardoso .....	117
4.1.1. Pressupostos políticos adotados pelo governo Fernando Henrique Cardoso para Reforma do Estado .....	117
4.1.2. Pressupostos políticos presentes nas propostas de Governo de Fernando Henrique Cardoso para a educação superior .....	121
4.1.3. A reforma da educação superior na conjuntura da reforma do Estado: a retração do espaço público e o alargamento do espaço privado .....	127
4.2. Exame Nacional de Cursos: expressão e parte da reforma da educação superior e do Estado .....	135
4.2.1. A “invenção” do Exame Nacional de Cursos .....	136
4.2.2. Marco legal e normativo do Exame Nacional de Cursos .....	138
4.2.2.1. A avaliação da educação superior na Lei 9.131/95: o estabelecimento do Exame Nacional de Cursos .....	139
4.2.2.2. O sistema de avaliação da educação superior na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) e no Plano Nacional de Educação .....	142
4.2.2.3. Principais Decretos e Portarias referentes à construção e normatização do Exame Nacional de Cursos enquanto parte do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior .....	148
4.2.3. A sistemática de realização do Exame Nacional de Cursos (1996-2002) .....	152
4.2.4. Alguns limites e possibilidades do Exame Nacional de Cursos enquanto avaliação normativa com divulgação de resultados .....	159
4.2.5. Resultados do desempenho das instituições no Exame Nacional de Cursos: valor de troca no <i>quase-mercado</i> educacional .....	163
4.2.6. O papel do Exame Nacional de Cursos nos processos de autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamento e credenciamento das instituições .....	170
4.2.7. O Exame Nacional de Cursos e o financiamento estatal das instituições públicas .....	178
4.2.8. Massificação, controle central e quase-mercado educacional: a centralidade do Exame Nacional de Cursos no processo de recriação do sistema de ensino superior nacional .....	181
 <b>CONCLUSÃO</b> .....	 186
 <b>REFERÊNCIAS</b> .....	 194
 <b>DOCUMENTOS CONSULTADOS</b> .....	 207
<b>ANEXOS</b> .....	224

## LISTA DE SIGLAS

ACO	Avaliação das Condições de Oferta
ANDES/SN	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAD	Conselho Nacional de Associações Docentes
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
ENC	Exame Nacional de Cursos
FASUBRA	Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GERES	Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária

PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNE	Plano Nacional de Educação
SEDIAE	Secretaria de Avaliação e Informação Educacional
SESU/MEC	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

## RESUMO

Este trabalho analisa o sistema nacional de avaliação do ensino superior, com ênfase no Exame Nacional de Cursos, no interior do contexto da reforma do Estado brasileiro e respectivas políticas para a avaliação da educação superior desenvolvidas no decorrer dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), considerando este sistema enquanto expressão e parte do conjunto destas políticas. Para tanto, toma as políticas de avaliação do ensino superior na conjuntura das transformações do modo de produção capitalista em âmbito mundial nas últimas décadas e respectivos fundamentos para as reformas de Estado e do ensino superior, explorando, inclusive, as orientações propaladas pela UNESCO e pelo Banco Mundial entre os anos de 1990 e 2000. Com a finalidade de realizar um estudo crítico do sistema de avaliação do ensino superior desenvolvido no Brasil entre 1995 e 2002 e explorar as especificidades nacionais, realiza uma análise do período anterior ao ano de 1995 para apreender o movimento de construção histórica da avaliação deste nível de ensino no país, além de tomar as políticas avaliativas para o ensino superior desenvolvidas nos mandatos de Cardoso em suas relações com os processos de reforma do Estado e da educação superior nacionais.

Palavras-chave: políticas para a educação superior; avaliação da educação superior; Exame Nacional de Cursos; Banco Mundial; UNESCO.

## **ABSTRACT**

This study analyses the Brazilian national system of evaluation of higher education, with emphasis in the National Exam of Courses, in the inside of the context of the reform of the Brazilian State and its respective politics for the evaluation of higher education developed during the mandates of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), considering that system as an expression and a part of the group of those politics. In order to do that, it takes the politics of evaluation of higher education in the context of the transformations of the capitalism worldwide during the past decades and their respective fundaments for the reform of the State and of higher education, also exploring the orientations given by UNESCO e by World Bank between 1990 and 2000. This study also aims to offer a critical study of the evaluation of the educational system developed in Brazil between 1995 and 2002 exploring the national peculiarities. It performs an analysis of the period before 1995 to learn about the historical construction of the evaluation of this level in the country. Furthermore, it takes the evaluation politics developed during the mandates of Cardoso and its relationships with the processes of the reform of the State and of the national higher education.

Key-words: higher education politics; evaluation of higher education; National Exam of Courses; World Bank; UNESCO.

## INTRODUÇÃO

A avaliação é condição imprescindível à realização do projeto de existência histórica do ser humano. O que distingue o homem dos demais animais é que ele é um ser histórico que, pelo trabalho – que é ação transformadora, intencional e planejada (práxis) –, produz sua própria existência e consciência, satisfazendo suas necessidades, garantindo sua sobrevivência e aprimorando suas condições de vida (MARX E ENGELS, 1998).

O processo de produção da existência humana é um processo social, na medida em que o ser humano não vive isoladamente; é um ser social que depende das condições materiais existentes, portanto é, ao mesmo tempo, produtor e produto da sociedade em que vive (Ibidem). O homem que trabalha é como “um ser que dá respostas”, já que toda a atividade laboral surge como resposta a uma questão humana. Assim sendo, o homem não é somente um ser de necessidades, mas sim o ser que inventa, cria, produz suas próprias necessidades (LUKÁCS, 1978).

O homem é, então, um ser que tem vontade, que se pronuncia sobre a realidade, que cria valores e, a partir deles, objetivos. A atividade especificamente humana só está presente quando os atos que são dirigidos à transformação de um objeto se iniciam com uma intencionalidade, um resultado ideal ou finalidade, e terminam com um resultado ou produto efetivo, real.

O resultado existe, então, duas vezes: como resultado ideal e como produto real. Com o intuito de garantir que a atividade se desenvolva de modo adequado a suas expectativas, o homem precisa verificar constantemente se o processo em andamento está de acordo com os objetivos que aspira atingir. Noutras palavras, ele necessita permanentemente *avaliar* suas ações, realizando um ajuizamento de valor das mesmas e, caso julgue necessário, o estabelecimento de estratégias que lhe permitam realizar a correção de rumos destas ações, para que o resultado real seja o mais próximo possível do ideal ou, até mesmo, a redefinição do que anteriormente era considerado “ideal”.

Embora a avaliação não seja um elemento específico da educação, nesta adquire especificidade e significados fundamentais de serem explorados. A

educação, em sentido amplo, diz respeito à existência humana em toda a sua duração e em todos os seus aspectos; é o processo pelo qual a sociedade produz seus membros, segundo um “tipo ideal de homem”, que tenha nele a sociedade incorporada e que corresponda a seus interesses.

Enquanto trabalho – e mais especificamente – “trabalho não-material” – a educação é um fenômeno próprio dos seres humanos que, por meio de relações pedagógicas historicamente determinadas, tem por finalidade, deliberada e intencional, criar um *habitus*, através da internalização de conhecimentos, idéias, conceitos, valores, atitudes, hábitos, símbolos etc. necessários à formação da humanidade – que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens – em cada indivíduo singular, na forma de uma segunda natureza. Deste modo garante, também, a sobrevivência da cultura no meio social.

A educação escolar adquire imprescindível importância enquanto privilegiado espaço e tempo de promoção da *humanização do homem*, no sentido que trabalha com as idéias, conceitos, valores, símbolos, habilidades etc. indispensáveis de serem assimilados por cada homem para que se torne efetivamente humano – por compartilhar dos conhecimentos e saberes produzidos historicamente pela humanidade, da qual, inclusive, é parte.

Assim, a educação é processo, é fato histórico em amplo sentido: representa a história individual de cada ser humano ao mesmo tempo em que representa o momento histórico vivido pela comunidade e até mesmo pela humanidade. Sendo histórica, se desenvolve em função do processo de desenvolvimento da sociedade: a espécie (qualidade) e a extensão (quantidade) da educação a ser distribuída a seus membros se dão em função do desenvolvimento material e cultural desta sociedade.

A avaliação educacional – que é uma prática histórica não-neutra e está sempre a serviço de uma pedagogia (ou seja, um modelo teórico de educação e sociedade) – representa um meio privilegiado a partir do qual os sujeitos da prática pedagógica escolar, em função de suas circunstâncias materiais, podem realizar uma apreciação qualitativa da prática educativa realizada em função dos objetivos prévios desta, análise esta que conduz a uma tomada de decisão no sentido da

aceitação ou rejeição, parcial ou total do constatado, e, caso julgue-se necessário, de definição de estratégias e ações para correção de rumos da prática educativa.

A questão da avaliação da educação superior esteve sempre presente no cenário educacional nacional, seja de maneira mais formal ou menos formal, mais sistemática ou não-sistemática, afinal a avaliação é parte fundamental de todo e qualquer trabalho humano, ultrapassando, portanto e inclusive, o trabalho pedagógico escolar.

Se a universidade é algo recente na história de nosso país, a existência da avaliação da educação superior nacional consiste em algo que se constrói contraditoriamente e conjuntamente com a própria composição da educação superior no Brasil – configurando-se enquanto produto e parte desta –, e que vai adquirindo, paulatinamente, maior destaque, formalização e centralidade na agenda governamental.

A avaliação da educação superior enquanto parte das propostas e ações políticas do Estado com o intuito de ajuizar as instituições de educação superior e definir sua relação com estas, entretanto, configura-se como algo de curtíssima existência em termos nacionais e internacionais e seu surgimento relaciona-se diretamente à crise do Estado de Bem-Estar (a partir da década de 1970) e tentativa de sua superação.

Os organismos internacionais desempenham fundamental papel na difusão de uma nova concepção de Estado orgânica aos interesses neoliberais, com a qual articulam-se específicas concepções de educação e, particularmente, de ensino superior.

O Brasil certamente não fica à margem da nova dinâmica global; influencia este movimento e é por ele influenciado de forma peculiar. Nesta direção, nos incita pesquisar a que interesses responde as propostas de avaliação da educação superior, com destaque para o Exame Nacional de Cursos, enquanto parte do sistema de avaliação da educação superior brasileira, no contexto da Reforma do Estado e respectivas políticas para o ensino superior desenvolvidas no decorrer dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Partimos do pressuposto de que o sistema de avaliação do ensino superior implementado no país a partir de meados da década de 1990 é parte de um



processo que se inicia em período anterior à esta década e de que se configura enquanto expressão e parte da dinâmica mundial e nacional de reconfiguração do papel do Estado e sua relação com o ensino superior.

A avaliação, é claro, conforma-se de forma intimamente relacionada com a etapa do capitalismo em curso, sendo, portanto, prática não-neutra, fundamentada em determinada visão de mundo, sociedade, realidade, homem, conhecimento, cultura, educação etc.

O interesse na análise desta problemática se mostra de capital importância haja vista seu alcance no processo de reconfiguração do sistema de ensino superior nacional. Esta relevância pode ser comprovada pela grande quantidade de livros, revistas especializadas e demais periódicos, bem como do imenso número de documentos veiculados pelos meios de comunicação social que tratam da avaliação da educação superior, em geral, e do Exame Nacional de Cursos, em especial. Pode-se perceber também um crescente número de trabalhos apresentados em eventos da área, seminários, palestras, debates, realizados no país e que não contam apenas com a participação das instituições de ensino superior e dos representantes do Estado, mas também com a participação dos demais sujeitos envolvidos com a educação superior, bem como de representantes da sociedade civil.

Isto vem confirmar que as discussões sobre este campo têm recebido grandes atenções nos últimos anos, já que este vem se constituindo em campo fértil e estratégico de debate, reflexão e estudo/pesquisa e que é de fundamental importância alimentar e aprofundar a reflexão coletiva e discussão já existente.

Todavia, se as políticas da educação superior (bem como as dos demais níveis de ensino) e sua avaliação têm apresentado íntima relação com os interesses políticos de reprodução do modo de produção capitalista e, conseqüentemente, na manutenção de uma educação superior que reproduza um determinado modelo de sociedade e acumulação, apontando na direção de manutenção dos interesses do capital, podem, em contrapartida, enquanto construção humana (portanto histórica), constituir-se como práticas que apontem para a emancipação e transformação deste nível de educação.

Sua apreciação crítica representa contribuição imprescindível tanto para a delimitação quanto para a resistência na implementação dos fundamentos neoliberais no campo da educação superior. Temos, destarte, como pressuposto contribuir para a construção de uma educação superior brasileira que tenha como horizonte a educação como bem público e a educação superior como pública, gratuita, universal e de qualidade (qualidade esta para todos), que desenvolva práticas pedagógicas relevantes ao conjunto da sociedade e, assim, colabore decisivamente para a formação e emancipação de todos os sujeitos.

Certamente um dos espaços privilegiados para realizar uma reflexão desta espécie é a universidade pública brasileira – espaço público, plural, contraditório, que estabelece um específico compromisso político-econômico-cultural-histórico com a sociedade da qual é parte –, um lócus estratégico que (ainda) resiste e tem condições de trabalhar contra as políticas neoliberais – políticas hegemônicas –, explorando suas contradições, suas “brechas”, tendo como horizonte sua superação.

Para responder à questão “A que interesses responde o sistema de avaliação da educação superior brasileira (e o Exame Nacional de Cursos enquanto parte deste) no interior do contexto da Reforma do Estado Brasileiro e respectivas políticas para a avaliação da educação superior desenvolvidas no decorrer dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)?” optamos por, a partir do procedimento de análise de documentos, compreender:

1. as transformações do capitalismo mundial nas últimas décadas e os respectivos fundamentos para as reformas de Estado e do ensino superior;
2. o movimento de construção histórica da avaliação do ensino superior no Brasil;
3. as concepções de avaliação do ensino superior propaladas pelos principais organismos internacionais entre os anos de 1990 e 2000<sup>1</sup>; para, então, analisarmos

---

<sup>1</sup> Optamos por analisar os principais documentos produzidos no período pela UNESCO e pelo Banco Mundial, haja vista a importância que estes discursos adquirem no processo de reformulação da função de Estado quanto à educação superior. Selecionamos os seguintes documentos: “La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia” – Banco Mundial, 1994; “Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior”, “La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción. Informe final” e os Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior (Paris) – UNESCO, 1995, 1998 e 1998, respectivamente; e “La Educación Superior en los Países en

4. o sistema de avaliação do ensino superior – com ênfase no Exame Nacional de Cursos – e seu papel no interior das políticas para a educação superior e para o Estado durante os Governos Fernando Henrique Cardoso.

Organizamos o fruto da pesquisa neste trabalho segundo a divisão apontada acima. Esperamos poder contribuir, a partir da pesquisa realizada e do presente trabalho escrito, com conhecimentos relevantes que possam colaborar para a comunidade acadêmica e a quem mais se interesse no entendimento, reflexão e debate a respeito destas políticas.

## **CAPÍTULO 1**

### **TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO MUNDIAL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS, FUNDAMENTOS PARA AS REFORMAS DE ESTADO E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Nas últimas décadas assistimos a significativas transformações no modo de produção capitalista em âmbito mundial. As modificações nos processos de produção de mercadorias desencadeiam mudanças que atingem as várias dimensões da produção da existência humana neste momento histórico. Neste capítulo analisaremos rapidamente a conjuntura de transição do regime de acumulação fordista para o de acumulação flexível e suas implicações para a redefinição da função do Estado e respectivas relações com a educação superior, destacando o papel que a avaliação, enquanto política pública, assume no referido contexto.

#### **1.1. O contexto de transição do regime de acumulação fordista à acumulação flexível<sup>2</sup> e respectivas mudanças no papel desempenhado pelo Estado**

O momento histórico no qual vivemos consiste em um período de crise do sistema capitalista, marcado pela transição (e, portanto, simultaneidade de existência)<sup>3</sup> de dois regimes de acumulação: do fordismo à acumulação flexível. Todavia, o fato de o capitalismo estar passando por uma crise não é, definitivamente, algo novo, afinal ele consiste exatamente em uma configuração social que vive de crises e se utiliza destas enquanto “recuo para postergar

---

<sup>2</sup> Segundo terminologia adotada por Harvey (1993).

<sup>3</sup> Contraditoriamente, o padrão de acumulação flexível convive com as características do modelo fordista de produção, de modo que este momento histórico é marcado por elementos do “novo” e do “velho”.

contradições, cooptar setores e ganhar sobrevida mudando o papel do Estado, desenvolvendo novos padrões de exploração da classe trabalhadora e alterando a própria composição da classe trabalhadora” (FREITAS, 1995, p.115-116).

A primeira grande crise do capitalismo mundial, que coincide com o acontecimento das duas Grandes Guerras Mundiais, cria as condições econômicas, políticas e institucionais para uma ampliação, sem precedentes, do capitalismo em escala mundial. As décadas de 1950 e 1960, especialmente, apresentam um espantoso crescimento da economia capitalista, crescimento este que é possível graças, principalmente, ao desenvolvimento da tecnologia eletromecânica e do modo fordista de organizar a produção, bem como a criação de um Estado que assegure as condições materiais necessárias ao modelo econômico vigente.

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

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

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

de trabalho que pode, inclusive, ser controlada pela direção; 4) padronização das peças, enquanto estratégia para “reduzir o trabalho do operário a alguns gestos simples” e 5) automatização das fábricas (op. cit., p.18-19).

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

O que havia de especial em Ford (...) era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernizada e populista.

O problema, tal como via um economista como Keynes, era chegar a um conjunto de estratégias administrativas científicas e poderes estatais que estabilizassem o capitalismo, ao mesmo tempo que se evitavam as evidentes repressões e irracionalidades, toda a beligerância e todo o nacionalismo estreito que as soluções nacional-socialistas implicavam. (HARVEY, 1993, p.121-124)

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

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

enquanto excepcional estratégia para postergar conflitos, diante da pressão das lutas dos trabalhadores e das forças populares em geral.

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

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

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

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

Como resposta à crise e alternativa à sua superação, o capital busca a realização de reformas de ordem geral que correspondam a um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo mundial. Com o intuito de atingir um maior incremento da produtividade e maior capacidade competitiva, o capitalismo sofre modificações no que diz respeito à constituição de um novo padrão de acumulação, pautado em um modelo flexível de produção<sup>4</sup>, fortemente articulado à globalização da economia e que vem provocando mudanças no globo, alterações estas que possuem componentes contextuais e estruturais que indicam novas formas de relações econômicas, sociais, jurídico-políticas e culturais.

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

*Esses poderes aumentados de flexibilidade e mobilidade permitem que os empregadores exerçam pressões mais fortes de controle do trabalho sobre uma força de trabalho de qualquer maneira enfraquecida por dois surtos selvagens de deflação, força que viu o desemprego aumentar nos países capitalistas avançados (...) para níveis sem precedentes no pós-guerra. (...) A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego “estrutural” (...), rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais (...) e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista. [grifos nossos] (HARVEY, 1993, p.140-141)*

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

---

<sup>4</sup> HARVEY (1993) advoga que não há qualquer mudança no modo de produção, afinal a produção permanece direcionada para o lucro; para ele, há mudança sim, mas no padrão de acumulação do capital.



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

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

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

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

A ideologia neoliberal<sup>5</sup>, ideologia orgânica a este padrão de produção, tem como pressuposto que a extensão do papel do Estado é a principal – senão única – causa dos problemas das sociedades contemporâneas. Neste sentido, a crise atual que atinge proporções mundiais, não é da economia de mercado e do capitalismo, mas sim do Estado, das ações e instituições públicas, haja vista que sua ação no campo econômico desestabiliza e prejudica o mercado, já que o provimento de serviços públicos é essencialmente ineficaz e acarreta uma hipertrofia do Estado.

Retoma, então, a antiga tese de que o mercado é a única instituição capaz de coordenar racionalmente quaisquer problemas sociais, sejam eles de natureza puramente econômica ou política. Apóia-se na mundialização do mercado e na intensificação da hegemonia do capital financeiro, promovendo o enfraquecimento das instituições políticas e a emergência de novos mediadores entre o Estado e a Sociedade. Vale a pena destacar os cinco eixos principais do neoliberalismo, definidos no “Consenso de Washington”:

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

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

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

---

<sup>5</sup> Vale destacar que o neoliberalismo se configura na atualidade como a visão hegemônica orgânica ao capitalismo e se constitui no senso comum a partir do qual a maior parte das pessoas que habitam o globo compreendem o mundo.

O mercado é compreendido como o único meio para a aquisição da liberdade política e econômica. O poder político, até então nas mãos do Estado, é paulatinamente deslocado para a sociedade civil, transformando a “coisa pública” em um negócio privado, promovido, a partir de então por “organizações”, que são consideradas como capazes de realizar decisões e alterações rápidas, em função das mudanças – em geral imprevisíveis – das demandas do mercado; o conhecimento passa a ser considerado o principal e mais importante fator da produção e se configura cada vez mais como um produto escasso e rarefeito.<sup>6</sup>

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

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

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

Nesta configuração mundial mostra-se cada vez mais decisiva a influência de novas e velhas organizações e instâncias supranacionais quanto ao estabelecimento

---

<sup>6</sup> A informação, sim, torna-se cada vez mais abundante.

de políticas nos diferentes Estados com o fito de reformá-los para que se acomodem às novas demandas do capital:

é inegável que, com uma intensidade maior ou menor, todos os países se confrontam hoje com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação superanacional (ONGs, Mercosul, Organização Mundial do Comércio, União Européia), cuja influência se vem juntar a outras organizações que já não são recentes, mas que continuam a ser muito influentes (Banco Mundial, OCDE, FMI), sendo que estas têm sempre implicações diversas, entre as quais (...) aquelas que directa ou indirectamente ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controlo social, ou que induzem em muitos e diferentes países a adopção de medidas ditas modernas que levam o Estado a assumir também, de forma mais explícita, uma função de mediação, de adequação às prioridades externamente definidas ou, mesmo, de promoção das agendas que se circunscrevem a ditames mais ou menos ortodoxos da fase actual de transnacionalização do capitalismo e de globalização hegemônica. (AFONSO, 2001, p.24)

Os diferentes Estados nacionais, entretanto, são influenciados de modo desigual pelo alcance destas instituições, na medida em que enquanto alguns desempenham ou estão designados a desempenhar papéis de dominação e liderança nos processos de transnacionalização do capitalismo, a outros cabe desempenhar papéis de subordinação e dependência a estes. Além disto, embora o Estado, enquanto organização que “conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controlo social” (op. cit., p.17) continue a ser uma realidade política, as possibilidades reais dos diferentes Estados de resistir às investidas das organizações supranacionais, que apresentam-se fortemente articuladas aos processos de globalização econômica, política e cultural, são mais ou menos reduzidas, em função da posição que ocupam neste processo.

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

Os pressupostos neoliberais para a educação, em seus diferentes níveis, intrínsecos ao discurso em voga, pautam-se na idéia de que os sistemas educacionais dos diferentes países, em especial os países em desenvolvimento, enfrentam na atualidade “uma crise de *eficiência, eficácia e produtividade*, mais do

que uma crise de universalização e de extensão dos serviços oferecidos” [com grifos no original] (GENTILI, 1998b, p.17). Esta crise, segundo sua ótica, é fruto de que o crescimento do atendimento à demanda educacional ocorrido no decorrer da segunda metade do século passado não foi acompanhado de políticas eficientes de repartição dos recursos destinados ao setor educacional, nem de políticas eficazes de controle da produtividade desempenhada pelas instituições escolares, ou seja, a crise da educação é, assim, uma crise de “qualidade”, que pode ser resolvida pela implementação de um gerenciamento (*management*) eficiente das políticas educacionais.

O Estado apresenta-se, nesta perspectiva, como estruturalmente incapaz de administrar as políticas sociais, de modo que “a crise de produtividade da escola não sintetiza outra coisa senão a crise do centralismo e da burocratização próprias de um Estado interventor.” (GENTILI, 1998b, p.17) Para os neoliberais, o incremento da qualidade educacional não implica um aumento de recursos, mas uma destinação mais eficaz dos mesmos, ou seja, “gastar melhor” os recursos disponíveis.

Na perspectiva neoliberal, a perniciosa penetração da *política* na esfera educacional produziu um contaminante efeito improdutivo que se constitui na causa fundamental dos males que assolam a escola. A política apoderou-se do espaço escolar, ao reconhecer que esse espaço deveria funcionar como um âmbito fundamentalmente *público* e *estatal*. A natureza pública e o monopólio estatal da educação conduzem, segundo essa perspectiva, a uma inevitável ineficácia competitiva da escola. Existe uma crise de qualidade porque os sistemas educacionais latino-americanos não se configuram como verdadeiros mercados escolares regulados por uma lógica interinstitucional, flexível e meritocrática. A escola está em crise porque nela não se institucionalizaram os critérios competitivos que garantem uma distribuição diferencial do serviço, que se fundamente no mérito e no esforço individual dos “usuários” do sistema. No seu âmbito, não foi estabelecido o necessário sistema de prêmios e castigos, que recompensa ou pune as ações e decisões individuais; em suma, um sistema em que os “melhores” triunfam e os “piores” fracassam. [grifos no original] (op. cit., p.18)

Nega-se, destarte, a condição da educação enquanto direito social ao concebê-la enquanto uma *quase-mercadoria*, a ser disputada e consumida individualmente no *quase-mercado educacional* pelos diferentes indivíduos, ou melhor, *consumidores*, em função de suas escolhas, perfis e méritos; a educação passa por um processo de “despublicização” ao ser incorporada à esfera de competição privada<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> GENTILI (1998a) defende que “a privatização [no campo educacional] envolve uma dinâmica onde se combinam três modalidades institucionais complementares: “1) fornecimento público com

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

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

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

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

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

Articuladas às mudanças decorridas pela nova modalidade de acumulação e à nova concepção de poder e papel do Estado orgânica aos interesses neoliberais,

---

financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total).” (op. cit., p.75)

os diferentes países são pressionados a realizar reformas na educação superior, que, enquanto inserida no contexto da “globalização”, apresenta traços e contradições comuns em diferentes regiões do globo. Segundo DIAS SOBRINHO (2003d):

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

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

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

As tendências apontadas por DIAS SOBRINHO vêm articuladas a um contexto econômico-financeiro mundial em que prevalecem as diretrizes que visam à abertura comercial, à liberalização financeira, à desregulamentação dos mercados, privatização de empresas estatais etc., diretrizes estas que se apóiam em uma concepção de Estado que, paulatinamente, exima-se de sua função de provedor dos serviços sociais e aumente sua presença como regulador, avaliador e controlador destes serviços, segundo a ótica gerencialista e eficientista do mercado (SGUISSARDI, 2003)<sup>8</sup>.

O crescimento do número de matrículas na educação é um fenômeno mundial. Entretanto, enquanto a maioria dos países em desenvolvimento realiza esforços para passar de um regime de atendimento elitista para um de massificação, os países centrais buscam a universalização do atendimento. Todavia, vários

---

<sup>8</sup> Os organismos multilaterais, especialmente o Banco Mundial, exercem imprescindível influência na definição das políticas para a educação superior nos diferentes países e na disseminação dos pressupostos neoliberais. Suas concepções e ações serão objeto do capítulo seguinte.

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

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

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

Ao arrolar a educação como um item de serviço a ser regulamentado pelo GATT, estariam dadas todas as condições para a remoção de quaisquer obstáculos à sua completa mercantilização. Passariam a vigorar para os então chamados serviços educacionais as mesmas normas atinentes aos demais serviços. (...) A soberania das nações na condução de suas políticas educacionais, condição imprescindível para a consolidação e para a garantia de sociedades menos desiguais e mais desenvolvidas, cederá lugar a um mercado voltado exclusivamente para a lucratividade crescente. Assim concebida, a educação estará transformada em mercadoria, deixando de ser vista como o espaço onde as nações buscam sua autonomia, constroem, conservam e desenvolvem seus valores e plasmam sua cultura. A



inclusão da educação, particularmente do ensino superior, como um dos setores de serviço incluídos no GATT assinala a permanência inaceitável da estratégia colonialista tradicional das potências hegemônicas no cenário mundial. (op. cit., p. 250)

Embora a educação apresente especificidades e, portanto não se configure como uma mercadoria qualquer<sup>9</sup>, a partir do desenvolvimento das macro-políticas, cria-se uma atmosfera de privatização na/da educação superior, em pelo menos dois sentidos. O primeiro refere-se à *privatização direta*, ou seja, à ampliação, pela liberalização de serviços, do papel do mercado na área da educação superior que, até poucos anos, era característica do Estado, o que acarreta na expansão da educação superior pela criação/ampliação desenfreada de instituições privadas, a maior parte caracterizada pelo objetivo de obtenção de lucro pelo desenvolvimento apenas da atividade de ensino. O segundo, mais sutil, refere-se à *privatização indireta*, ou seja, ao estabelecimento nas instituições públicas de uma mentalidade e racionalidade própria do meio empresarial, através da “introdução de mecanismos de administração e gerenciamento corporativo-empresariais e busca de recursos junto ao mercado” (SGUISSARDI, 2003, p.200).

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

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

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

---

<sup>9</sup> Como discutiremos adiante, a educação pode ser configurada, neste momento histórico, enquanto uma *quase-mercadoria* a ser realizada no *quase-mercado* educacional.

em educação superior é inferior ao dos investimentos na educação básica<sup>10</sup> e que a universidade de pesquisa – (ou seja, o modelo de universidade apoiado no tripé ensino-pesquisa-extensão) é inapropriada de ser mantida pelos países, em especial em desenvolvimento, devido aos custos muito elevados que engendra.

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

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

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

Na definição de Le Grand, quase-mercados são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São quase porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes mas não visam necessariamente a maximização dos seus lucros; o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam em certos agentes a sua representação no mercado (LE GRAND apud AFONSO, 2000, p.115)

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

---

<sup>10</sup> Tese esta veementemente difundida pelo Banco Mundial na década de 1990, mas revista no ano de 2000, como veremos adiante.

(SGUISSARDI, 2003, p. 200); noutros termos, o Estado, que mantém o mercado, exerce o controle do próprio conteúdo da educação (AFONSO, 2000).

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

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

A autonomia, que classicamente é o fundamento da idéia de universidade, garantia de ampla liberdade na produção de conhecimentos e na formação qualificada de profissionais e cidadãos, segundo critérios de verdade e justiça, agora se restringe quase só à liberdade de organização e de administração dos meios e processos. Um forte incentivo vem sendo dado às instituições para que elas assumam cada vez mais a responsabilidade de tomar em suas próprias mãos sua sobrevivência e seu desenvolvimento, enquanto decrescem significativamente os financiamentos públicos. Nesse sentido, autonomia tem muito a ver com os conceitos de “educação eficiente”, “gestão empresarial”, “planejamento racional” e “auto-regulação”. (DIAS SOBRINHO, 2003d, p.174)

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

#### **1.4. Avaliação da educação superior e regulação estatal**

Os governos neoconservadores e neoliberais passam a evidenciar grande interesse pela avaliação especialmente a partir da década de 1980 (Cf. DIAS

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

Entretanto a concepção de avaliação adotada pelos Estados restringe-se ao *controle estatal* dos *resultados* ou *produtos* da educação superior, configurando-se como uma avaliação *da* e *sobre* a educação superior, e não como uma avaliação necessariamente educativa (DIAS SOBRINHO, 2002b, p.98).

Para assegurar o controle do sistema, os governos costumam impor uma vigorosa e vasta regulamentação e uma poderosa avaliação. Temos nações fragilizadas e Estados fortes. Estes “não são agora mais débeis, simplesmente aliviaram parte da carga que tinham que assumir na política social e educativa” (Angulo, 2000:77). Os Estados contemporâneos têm adotado muito comumente uma atitude legiferante e aumentado significativamente seu poder fiscalizador. Entretanto, esse controle é exercido sobre os resultados e muitas vezes não consegue eliminar os riscos que representa o ingresso de instituições frágeis no campo da competição e tampouco evita a precarização de muitos serviços educacionais. (op. cit., p.174)

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

Este modelo de avaliação da educação superior vem responder às necessidades de reprodução do capital no atual momento histórico. No quadro de diferenciação entre as instituições de educação superior, mostra-se fundamental a implementação de mecanismos de controle de resultados, que permitam criar indicadores objetivos que possam medir as performances dos sistemas educativos, com o fito de fornecer subsídios para a regulação estatal, na medida em que informa

a este se os critérios mínimos de qualidade e eficiência (segundo as exigências de mercado) estabelecidos estão sendo cumpridos. Da mesma forma, é imperativo à lógica neoliberal a aplicação de exames e provas padronizados, que proporcionem um sistema avaliativo concreto, prático e credível dos resultados da ação administrativa, que devem ser necessariamente tornados públicos, para estimularem a introdução da lógica de gestão empresarial no âmbito da educação superior, articulada às políticas de desregulação financeira e social deste nível de educação (Cf. AFONSO, 2000, p.49).

O enfoque, então, é dado na realização de

exames externos de comprovação de resultados, a posteriori, tais como exames e avaliações que funcionam como controle de qualidade, com base sobretudo em descrições quantitativas de sua infra-estrutura e de seus produtos. Neste caso, interessam pouco os processos que produziram tais resultados, a pertinência e relevância social, as dificuldades e potencialidades. O que mais importa é que os rendimentos possam ser comparados, permitam que as instituições e os indivíduos sejam classificados hierarquicamente, segundo critérios objetivos, tanto para supostamente orientar os clientes do quase-mercado educacional e alimentar a competitividade, quanto para instrumentar o exercício do poder controlador do governo, por exemplo nas tarefas de credenciamento e financiamento. (DIAS SOBRINHO, 2002b, p.176)

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

Entretanto, e contraditoriamente, ao mesmo tempo em que a avaliação promovida pelos diferentes Estados aparece enquanto expressão da necessidade destes manterem o controle último do sistema, ela representa parte deste sistema e desempenha papel fundamental na manutenção do quase-mercado educacional e estímulo para a consumação de *pressões competitivas* no sistema educativo. A avaliação – e mais especificamente os resultados publicizados a partir de sua execução – cumpre também imperioso papel na legitimação e construção de

credibilidade para a execução de políticas públicas, especialmente porque a realização da avaliação enquanto política de alcance nacional dissemina a *imagem* de que o Estado preocupa-se com a educação nacional e interessa-se em implementar políticas que contribuam para sua melhoria, em função das necessidades de seus consumidores – o que representa, de fato, interesse do mercado.

Como alternativa à crise do Estado de Bem-Estar Social, a ideologia hegemônica propala a necessidade de promoção de seu “enxugamento”. Se o Estado é compreendido enquanto estruturalmente inábil para desenvolver as políticas sociais, em geral, e educacionais, em particular, a proposta é de que este se desresponsabilize da função de provimento dos serviços sociais, mas que mantenha, contudo, o papel de supervisão e controle último do sistema. É nesta conjuntura que a avaliação do ensino superior assume centralidade no conjunto das políticas estatais para a educação, haja vista que, a partir do estabelecimento de mecanismos de controle de “resultados” ou “produtos”, o Estado se torna capaz de exercer o comando e a regulação das instituições de ensino, ao mesmo tempo em que incita o desenvolvimento do *quase-mercado* educacional.

Os pressupostos neoliberais, bem como a concepção de avaliação da educação superior fundamentada nestes, são sistematizados e difundidos aos diferentes países, em especial aos em desenvolvimento, através de documentos de política (*policy papers*) produzidos por organismos internacionais. Dentre eles, destaca-se o Banco Mundial, que tem desempenhado nas últimas décadas papel político-estratégico fundamental nos processos de ajuste e reestruturação neoliberais no globo. A UNESCO, por sua vez, também apresenta determinante influência na definição das políticas para a educação superior nos diferentes países, entretanto configura-se em eminente espaço de contradição entre posições hegemônicas e contra-hegemônicas. No capítulo 3, discutiremos a projeção que as idéias defendidas pelo Banco Mundial e pela UNESCO adquirem e como traduzem e

divulgam em seus documentos o discurso neoliberal para as reformas educativas, em especial para os países em desenvolvimento<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Discutiremos também espaços em que a UNESCO, por vezes, trabalha com o fito de resistir a este discurso.

## **CAPÍTULO 2**

### **A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: PROCESSO DE CONSTRUÇÃO HISTÓRICA**

A educação de nível superior consiste em algo relativamente recente na história do Brasil. Assim sendo, a avaliação deste nível de educação também o é. Neste capítulo examinaremos rapidamente o processo de construção da avaliação da educação superior no país – desenvolvimento este que coincide com a dinâmica de constituição deste grau de ensino no território nacional –, destacando a importância que esta prática, enquanto expressão e parte das políticas para a educação superior, adquire historicamente.

#### **2.1. A avaliação da educação superior no processo de criação deste nível de educação no Brasil**

A constituição da educação superior no Brasil é algo recente na nossa história. Entre 1500 e 1800, período de dependência econômica e cultural em relação a Portugal, não tivemos nenhuma escola de nível superior instalada no país. Portugal avalia não ser apropriada a constituição do ensino de nível superior na colônia, seja devido ao papel subordinado que esta ocupa perante a metrópole, seja porque as elites realizam seus estudos superiores na Europa (FÁVERO, 1977).

As primeiras escolas isoladas de nível superior só foram implantadas, aqui, a partir da chegada das elites portuguesas no Brasil (AMORIM, 1992). A partir de 1808, mesmo o Brasil sendo a sede da Monarquia, D. João VI permite apenas a criação de algumas escolas superiores, a saber:

- Academia Real da Marinha (Rio de Janeiro, 1808) e Academia Real Militar (Rio de Janeiro, 1810) – instituições que têm como objetivo realizar a formação de oficiais e engenheiros civis e militares;



- Curso de Cirurgia (Bahia, 1808), Curso de Cirurgia, Anatomia e Medicina (Rio de Janeiro, 1808, 1808 e 1809, respectivamente) – para a formação de médicos e cirurgiões para o exército e a marinha;
- Curso de Agricultura (Bahia, 1812; Rio de Janeiro, 1814), Curso de Química (Bahia, 1817), Curso de Desenho Industrial (Bahia, 1818) e Cadeira de Economia (Bahia, 1808), além da Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios (Rio de Janeiro, 1816)<sup>12</sup> – para realizar a formação de diferentes “técnicos”.

Estas escolas apresentam-se circunscritas ao Rio de Janeiro e à Bahia e, segundo FÁVERO (1977), caracterizam-se por um caráter claramente profissionalizante e pela sua instituição e organização enquanto um *serviço público* – portanto sustentado e controlado pelo Governo – com fitos à qualificação de pessoal para desempenhar as mais diversas funções na Corte.

Embora a apresentação de indicações e projetos sobre a necessidade de constituição de instituições universitárias seja significativa durante a Independência – destaque para a proposta de criação de uma universidade na Corte, datada de 1824 –, a situação descrita acima permanece durante todo o Império, de modo que, ao final destes e às vésperas da Reforma Leôncio de Carvalho (1879) existem no país apenas seis instituições civis de ensino superior – e nenhuma universidade –, a saber: as Faculdades de Direito de São Paulo e Recife, as Faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia, a Escola Politécnica do Rio de Janeiro e a Escola de Minas de Ouro Preto (FÁVERO, 1977).

Apenas nos anos de 1900 são criadas as primeiras universidades brasileiras, dentre elas a Universidade de Manaus (1909), a Universidade do Paraná (1912) e a Universidade do Rio de Janeiro (1920)<sup>13</sup>. Neste sentido, “enquanto se desdobrava na Europa a implantação de uma rede de universidades em todas as suas latitudes – da Península Ibérica à Rússia e do sul da Itália aos países nórdicos –, a universidade aporta nas Américas.” (TRINDADE, 1999d)

---

<sup>12</sup> A Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios foi alterada em 1820 para Real Academia de Pintura, Escultura e Arquitetura Civil.

<sup>13</sup> A criação da Universidade do Rio de Janeiro, a título de ilustração, está relacionada à vinda do Rei belga Alberto I ao Brasil nas comemorações do 1º Centenário da Independência. Como se deseja honrá-lo, dentre outros, com o título de *Doctor honoris causa*, grau concedido apenas por instituições universitárias, é preciso inventar uma universidade para realizar tal tarefa (FÁVERO, 1977).

Existe no meio acadêmico uma grande disputa a respeito de qual destas universidades deve ser considerada a primeira universidade brasileira. Entretanto, trata-se esta de uma polêmica que não cabe explorar aqui. Interessa apenas ressaltar que estas instituições, muito embora atendam pela alcunha de *universidade*, não representam e desenvolvem, neste momento histórico, práticas diferentes daquelas das escolas superiores. A existência apenas nominal destas instituições, contudo, contribui para suscitar a discussão – e avaliação – pública a respeito do problema da universidade no país.

A Reforma Rocha Vaz – Decreto nº 16.782-A de 1925 – autoriza em seu artigo 260 a criação de universidades nos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, segundo os moldes da Universidade do Rio de Janeiro. Francisco Campos, logo após assumir o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública no ano de 1930 formula uma série de decretos para as reformas do ensino secundário, comercial e superior (ROMANELLI, 1996). Especialmente no que concerne ao ensino superior, dois decretos são promulgados no Diário Oficial, ambos assinados em 15 de abril de 1931, são eles:

- Decreto nº 19.851 – relativo à organização das universidades brasileiras e
- Decreto nº 19.852 – que trata da reorganização da Universidade do Rio de Janeiro e do ensino superior brasileiro.

A instituição universitária é entendida enquanto instituição que tem finalidade social, ou seja, tem a função de formar tecnicamente as elites profissionais, bem como de ser um espaço de investigação científica, desinteressada. A Reforma define também, dentre outras, a exigência de pelo menos três escolas de nível superior para a constituição de uma universidade – Escola de Medicina, Direito e Engenharia ou duas delas e uma Faculdade de Educação, Ciências e Letras –, a concessão de relativa autonomia administrativa e didática às universidades (enquanto preparação para a “autonomia plena”), a introdução do concurso de títulos e regulamentação da função do livre docente, a permanência do regime de cátedra, a ampliação da variedade de cursos oferecidos na educação superior – especialização, aperfeiçoamento e extensão universitária – e medidas para a organização acadêmica – como a flexibilidade e a diversificação de metodologias e o

alargamento do processo avaliativo e da participação ativa dos alunos (FÁVERO, 1977).

No início da Segunda República existem no país cerca de vinte escolas de nível superior. A partir dos anos de 1930 são realizadas tentativas de superação da organização universitária existente, no intuito de criar organizações universitárias como instituições orgânicas integradas. Estas tentativas correspondem à criação da Universidade de São Paulo em 1933 e da Universidade do Distrito Federal em 1935. Entretanto ainda predomina a “Universidade como mera justaposição de escolas estanques” (FÁVERO, 1977).

A criação da Universidade de Brasília (pela Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961) representa um novo ensaio de superação da fragmentação da organização universitária até então existente no Brasil e responde às necessidades de integração dos cursos universitários à ciência moderna e à tecnologia.

Segundo FÁVERO,

Entre os pontos mais relevantes de organização estrutural da Universidade de Brasília destacam-se:

- a) substituição da estrutura tradicional, composta de faculdades isoladas, com cátedras autárquicas e duplicadoras, por uma estrutura tripartida e integrada, composta por Institutos centrais de ensino e pesquisa, por Faculdades responsáveis pela formação profissional e por órgãos complementares destinados a funcionar supletivamente como centros de extensão para a Capital e demais pontos do país;
- b) ênfase no papel dos Institutos centrais encarregados de oferecer cursos básicos nos demais campos de conhecimento, ao mesmo tempo em que se constituíam em centros de pesquisa e de formação de cientistas e humanistas ao nível de graduação e pós-graduação;
- c) extinção da cátedra e criação do Departamento como unidade universitária. (op. cit., p. 42-43)

A autora ressalta, entretanto, que esta proposta não é implementada plenamente devido, dentre outros fatores, à mudança política ocorrida no Brasil no ano de 1964.

## 2.2. A avaliação da educação superior e a Reforma Universitária de 1968: o discurso de “modernização” da universidade

O ritmo de desenvolvimento do país é acelerado a partir dos anos de 1950 em decorrência do processo de industrialização e do crescimento econômico. O problema da *crise*<sup>14</sup> da universidade brasileira e de sua necessária adequação e articulação com as demandas do *desenvolvimento* nacional adquirem expressão nacional.

Os debates acerca da *modernização* da universidade brasileira têm como foco as questões referentes à autonomia e gestão, à estrutura, à organização e a seu papel na promoção do desenvolvimento da nação.

O discurso oficial pauta-se em uma concepção de educador e educando como *capital humano*; capital que, recebendo investimento apropriado e eficaz, estaria apto a produzir lucros individuais e sociais.

Além de evidenciarem as determinações econômicas da educação, as idéias de desenvolvimento econômico nacional e de integração nacional possuem também uma finalidade ideológica, isto é, legitimar perante a sociedade a concepção do ensino e da escola como capital. Afirmando-se que a educação é fator primordial de desenvolvimento econômico da Nação, afirma-se que, a longo prazo, ela beneficia igualmente a todos e que seu crescimento bruto é, em si e por si, índice de democratização. Afirmando-se que a educação é fator de integração nacional, afirma-se que ela racionaliza e unifica a vida social, moderniza a nação, gerando progresso que, a longo prazo, beneficia igualmente a todos. Como o desenvolvimento é nacional, a dimensão de classe da educação é anulada. Como a integração é nacional, a reprodução das relações de classe pela mediação da estrutura ocupacional definida pela escolarização também é ocultada. (CHAUÍ, 2001c, p. 52)

A concepção de educação enquanto fator primordial para o desenvolvimento econômico e para a integração nacional, enquanto meio para a racionalização e modernização do país constitui tanto o Plano Atcon<sup>15</sup> quanto o Relatório Meira

---

<sup>14</sup> A idéia de *crise da educação superior* como decorrência de o ensino superior público ser *supostamente* ineficiente, incompetente e oneroso e de que as verbas públicas devem ser destinadas quase que exclusivamente à educação básica é *uma idéia presente, ainda nos dias atuais, em discursos e políticas públicas para a educação nacional*.

<sup>15</sup> Rudolf Atcon, consultor americano, contratado pela Diretoria do Ensino Superior do Ministério da Educação e da Cultura, realiza entre junho e setembro de 1965 um estudo para subsidiar a reformulação estrutural da universidade brasileira (Cf. FÁVERO, 1988).

Mattos<sup>16</sup>, documentos estes que servem de subsídios para a elaboração da Reforma de 1968.

Ambos os documentos propõem que se implante em cada universidade uma nova estrutura administrativa pautada no modelo empresarial – uma novidade do ponto de vista político e ideológico –, o que significa trazer para esta instituição o modelo organizacional da grande empresa, que tem o rendimento, a eficácia e a eficiência (e não a produção e disseminação científica e cultural) como fim, a burocracia como meio de efetivação e as leis de mercado como condição primordial (CHAUÍ, 2001c, p. 56).

Para a elaboração da Reforma Universitária tendo como alvo modernizá-la, o então Presidente da República, General Arthur Costa e Silva, determina pelo Decreto nº 62.937, de 2 de julho de 1968, a instituição de um grupo de trabalho para promover a reforma universitária: “Art. 1º – Fica instituído, no Ministério da Educação e Cultura, um grupo de trabalho, com 11 (onze) membros designados pelo Presidente da República, para estudar a reforma da Universidade brasileira, visando sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País.”

A comissão<sup>17</sup> tem um prazo de trinta dias para avaliar a educação superior e seus “estudos” e “projetos” culminam no documento *Reforma Universitária. Relatório do Grupo de Trabalho*. Neste, o enfoque é dado à proposição de “um repertório de soluções realistas e de medidas operacionais que permitam racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhes maior eficiência e produtividade.” (GRUPO DE TRABALHO CRIADO PELO DECRETO Nº 62.937/68, p.15)

Ênfase é dada à flexibilidade do regime jurídico e administrativo, particularmente às universidades, pela promoção de “mecanismos flexíveis que

---

<sup>16</sup> O Presidente Costa e Silva institui, pelo Decreto nº 62.024, de 29 de setembro de 1967, uma comissão – presidida pelo Coronel Meira Mattos – incumbida de propor medidas para conter a subversão estudantil, que ganha força nos anos que antecedem a ditadura e exerce importante papel político de organização e resistência às políticas desenvolvidas pelo Estado.

<sup>17</sup> A comissão, nomeada pelo Decreto sem número datado também de 02 de julho de 1968, é composta de 13 integrantes: Professor Antonio Moreira Couceiro, Padre Fernando Bastos de Ávila, Reitor João Lira Filho, Doutor João Paulo dos Reis Velloso, Doutor Fernando Ribeiro do Val, Professor Roque Spencer Maciel de Barros, Professor Newton Sucupira, Professor Valnir Chagas e os estudantes João Carlos Moreira Bessa e Paulo Bouças. Os estudantes, entretanto, embora convocados, abstêm-se da participação na comissão.

liberem a instituição dos costumeiros entraves da burocracia interna e, sobretudo, do excessivo controle dos órgãos governamentais”, com vistas a “permitir as instituições alternativas e opções diversas, tendo em vista as readaptações constantes que se operam no panorama econômico e social do País” (GRUPO DE TRABALHO CRIADO PELO DECRETO Nº 62.937/68, p.23).

O diagnóstico realizado pelo Grupo de Trabalho é que os cursos superiores apresentam uma estrutura rígida e ambiciosa que “não permitem ajustamentos às diferenças individuais dos alunos ou às características do mercado de trabalho e levam que a abertura de qualquer vaga implique, sempre e necessariamente, a oferta de quatro ou mais anos de estudo.” (op. cit., p.30-31)

Como alternativa a este problema, propõe que os “cursos rígidos, idênticos para todos, devem ceder lugar ao jogo de opções que enriquecem as habilidades profissionais”. Para tanto, os cursos devem ser organizados sob o regime de “créditos”, devem ser criadas “carreiras curtas” que permitam “responder adequadamente aos problemas postos pelo mercado de trabalho” (op. cit., p.48), cabendo ao Conselho Federal de Educação o estabelecimento dos “mínimos a exigir”. Esta função do CFE é incorporada pela Lei 5.540, 28 de novembro de 1968 (que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências), que estabelece em seu artigo 26: “O Conselho Federal de Educação fixará o currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a profissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional.”

A lógica racionalista e eficientificista permeia todo o documento na medida em que a reforma proposta pelo Grupo tem como um de seus alvos a orientação “no sentido de assegurar a plena utilização da capacidade instalada nos estabelecimentos de ensino superior, e de realizar as expansões necessárias de forma racional, procurando fortalecer as unidades que, pelo seu alto nível de eficiência administrativa e didática, possam constituir-se em ‘centros avançados’ de ensino.” (GRUPO DE TRABALHO CRIADO PELO DECRETO Nº 62.937/68, p.51)

O Grupo defende também a universidade enquanto o “tipo natural de estrutura para o ensino superior”, na qual ensino e pesquisa devem estar intimamente articulados. Este pressuposto é também incorporado pela Lei 5.540/68,

em seus artigos 1º e 2º que determinam, respectivamente, que: “O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário”<sup>18</sup> e “O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado.”<sup>19</sup>

Destarte, o artigo 11 da referida lei reza a “unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes” e a “universalidade de campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos ou em razão de ulteriores aplicações e de uma ou mais áreas técnico-profissionais”. A preocupação com a racionalidade na organização da estrutura universitária também se faz presente no artigo quando determina a “racionalidade de organização [universitária], com plena utilização dos recursos materiais e humanos”, que pode ser atingida pelo estabelecimento de uma “estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas”.

Estas instituições devem ter resguardada sua autonomia, traduzida no artigo 3º da Lei 5.540/68 da seguinte forma: “As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.”

O papel do Estado enquanto responsável pelo financiamento da educação superior é reafirmado, defendendo-se, inclusive que “Novas fontes de recursos para a Educação, a nível do Governo Federal, deverão ser criadas de imediato (...) a fim de suplementar as fontes tradicionais e permitir impacto realmente poderoso de

---

<sup>18</sup> Cabe às universidades a realização das atividades de graduação, pós-graduação, especialização e aperfeiçoamento e extensão. “Art. 17. Nas universidades e nos estabelecimentos isolados de ensino superior poderão ser ministradas as seguintes modalidades de cursos: a) de graduação, abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído o ciclo colegial ou equivalente e tenham sido classificados em concurso vestibular; b) de pós-graduação, abertos à matrícula de candidatos diplomados em curso de graduação que preencham as condições prescritas em cada caso; c) de especialização e aperfeiçoamento, abertos à matrícula de candidatos diplomados em cursos de graduação ou que apresentem títulos equivalentes; d) de extensão e outros, abertos a candidatos que satisfaçam os requisitos exigidos.” (Lei 5.540/68)

<sup>19</sup> A Lei 5.540/68, inclusive, reza em seu artigo 8º que “Os estabelecimentos isolados de ensino superior deverão, sempre que possível incorporar-se a universidades ou congregar-se com estabelecimentos isolados da mesma localidade ou de localidades próximas, constituindo, neste último caso, federações de escolas, regidas por uma administração superior e com regimento unificado que lhes permita adotar critérios comuns de organização e funcionamento.”

ampliação dos dispêndios federais em Educação.” (GRUPO DE TRABALHO CRIADO PELO DECRETO Nº 62.937/68, p.55)

Quando trata das *Medidas para Atender à Expansão do Ensino Superior*, a comissão defende, dentre outras, a necessidade do “Estabelecimento de critérios a serem adotados na execução de programas de expansão de capacidade nas Universidades e demais unidades de ensino superior. Tais critérios serviriam de base para o exame de pedidos de criação de novas unidades e para o financiamento de projetos, pelo Governo Federal, na área do ensino superior.” (op. cit., p.51)

Quanto à autorização de novas universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior defende que:

Qualquer autorização para funcionamento de novas unidades dependerá não apenas de comprovação de sua viabilidade pedagógica e científica, mas também de sua viabilidade administrativa e econômico-financeira. Para esse efeito, será o Conselho Federal de Educação assessorado por Comissões de Especialistas e por representantes de órgãos técnicos dos Ministérios da Educação, Planejamento e Fazenda. (GRUPO DE TRABALHO CRIADO PELO DECRETO Nº 62.937/68, p.53)

A Lei 5.540/68, nesta direção, reza quanto ao reconhecimento das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior:

Art. 47. A autorização ou o reconhecimento de universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornado efetivo, em qualquer caso, por decreto do Poder Executivo, após prévio parecer favorável do Conselho Federal de Educação (...)

Art. 48. O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo, poderá suspender o funcionamento de qualquer estabelecimento isolado de ensino superior ou a autonomia de qualquer universidade, por motivo de infringência da legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, designando-se Diretor ou Reitor pro tempore.

Art. 49. As universidades e os estabelecimentos isolados reconhecidos ficam sujeitos à verificação periódica pelo Conselho de Educação competente, observado o disposto no artigo anterior.

O controle estatal da educação superior, assim, deve acontecer de forma direta, ou seja, in loco, cabendo ao Conselho Federal de Educação fornecer pareceres que subsidiem o Poder Executivo para a autorização, reconhecimento e suspensão do funcionamento de instituições.

O período que engloba a elaboração da reforma do ensino superior – bem como os estudos que a subsidiam – assim como os anos seguintes à sua aprovação são marcados fortemente pela visão de que o modelo sócio-econômico necessita da



universidade para seu desenvolvimento e funcionamento, daí a elaboração de diversos planos educacionais com o fito de ampliar o atendimento deste nível de ensino bem como estreitar seus vínculos com o sistema produtivo (AMORIM, 1992).

A política educacional para o ensino superior beneficia, então, a ampliação da oferta pública deste nível a partir especialmente da propagação de universidades federais em vários estados da Federação. Entretanto, ao proporcionar a transferência de recursos públicos para as instituições de ensino superior da esfera privada, incentiva a sua expansão indiscriminada no país, acompanhada pelo parco controle governamental (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2004).

Em contrapartida à expansão da educação superior pública e, especialmente, privada, assiste-se no domínio do Ministério da Educação e Cultura (MEC) a uma preocupação quanto ao controle estatal em relação às instituições de educação superior. Pela Portaria nº 541, de 19 de setembro de 1973, por exemplo, resolve o então ministro Jarbas Gonçalves Passarinho, “Aprovar as normas referentes à constituição de Grupos-Tarefa, no âmbito do Ministério da Educação e Cultura”; na Portaria nº 66, de 2 de outubro de 1973, o presidente do Conselho Federal de Educação, resolve: “I – Constituir um Grupo-Tarefa para exame dos Regimentos e currículos das Universidades Federais, com vistas à sua aprovação por este Conselho, dentro das normas estabelecidas pela Reforma Universitária” e pela Portaria nº 399, de 18 de agosto de 1975, Ney Braga, então Ministro da Educação, resolve no artigo 1º que: “O Conselho Federal de Educação promoverá, no âmbito da sua competência, a verificação, in loco das condições de funcionamento de estabelecimentos e cursos de ensino superior para efeito de autorização, de reconhecimento e de credenciamento”. Estas ações evidenciam o esforço do Estado em desempenhar o controle do sistema pela fixação de normas e pela verificação e fiscalização das instituições in loco, realizada por meio de comissões designadas para tal fim.

### **2.3. A avaliação da educação superior no contexto das políticas para este nível de educação na década de 1980**

Os tempos do “milagre” econômico começam a exaurir-se desde meados da década de 1970, quando a crise econômica brasileira, articulada à crise do capitalismo internacional (estagflação, aumento do preço do petróleo, crise fiscal do Estado), manifesta contradições que pressionam o regime militar.

A universidade é desacreditada enquanto *fator de desenvolvimento* e passa a ser encarada como um fardo para o Estado, o que corrobora para a realização de políticas relativas ao corte de recursos orçamentários para a educação superior, apontando, inclusive, para o fim da gratuidade da educação em instituições públicas, bem como para o rompimento da indissociabilidade entre ensino e pesquisa apregoada pela lei 5540/68.

SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA (2004), avaliam que “o acentuado descompromisso do Estado em financiar a educação pública abriu espaço para que a educação escolar, em todos os seus níveis, se transformasse em negócio altamente lucrativo.” (op. cit., p. 40)

Assiste-se a uma expansão desordenada da educação de nível superior, especialmente aquela em que se realiza atividades de ensino dissociadas da pesquisa e de formação sem a necessária preocupação com a qualidade, promovida pela iniciativa privada.

As demandas do Estado quanto à redução de sua ação no provimento e financiamento da educação superior, articuladas às políticas e ações governamentais que proporcionam a *abertura do sistema*, estimulando a forte expansão do setor privado, impõem ao Ministério da Educação o grande desafio de criar e implementar mecanismos que possibilitem ao Estado manter o controle último do sistema. Nesta direção são elaboradas, no âmbito do MEC, ao longo da década, uma série de propostas.

A comunidade universitária organizada representa fortes resistências, principalmente às propostas que indicam um forte controle estatal, e apresentam suas indicações propositivas para a avaliação da educação superior. Ora, desde meados desta década ascende um movimento crítico no país que denuncia e

reivindica mudanças no sistema educacional, do qual participam, dentre outros, a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPEd), a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE), os novos partidos políticos (criados legalmente em 1979), a União Nacional dos Estudantes (UNE) etc.

A educação pública e gratuita como dever do Estado e como direito público subjetivo representa uma das reivindicações centrais. Dentre as bandeiras de luta estão a *melhoria da qualidade na educação* (que diz respeito à importância de adequação e aparelhamento das instituições escolares – especialmente quanto a bibliotecas e laboratórios –, modificações nos currículos e nos métodos e técnicas de ensino, mudanças nos critérios de avaliação escolar etc.), a *valorização e qualificação dos profissionais* (plano de carreira nacional com piso salarial padronizado etc.), a *democratização da gestão* (democratização dos órgãos públicos de administração do sistema educacional, pelo rearranjo de suas esferas e clareza de suas ações, descentralização administrativa e pedagógica, a gestão participativa dos negócios educacionais, a eleição direta e secreta para dirigentes das instituições educativas, assim a eleição dos colegiados escolares pela comunidade), o *financiamento* da educação (especialmente quanto a defesa da exclusividade do destino de verbas públicas para a escola pública e transparência e aumento de recursos para o sistema de educação público) (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2004).

Estes pressupostos e ideais estão presentes também nas reivindicações e lutas para a constituição de um sistema de educação superior pautado em princípios democráticos e, portanto, presentes nas propostas das entidades para a reforma da educação brasileira. São várias as manifestações e proposições neste período. Escolhemos para tratar neste capítulo a proposta da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN) para a universidade brasileira por entendermos que esta expressa as reivindicações da comunidade universitária e, para além da crítica, esboça indicações.

### **2.3.1. A avaliação da educação superior no contexto das políticas para este nível de educação no âmbito do Ministério da Educação na década de 1980**

#### **2.3.1.1. A avaliação da educação superior no relatório do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU)**

Na década de 1980 a idéia da *crise* da educação permanece sendo uma constante dos embates travados no meio acadêmico e no âmbito do Estado. A avaliação da educação superior é concebida, então, como instrumento para a implementação de políticas que permitam a superação desta crise.

É com este propósito que a preocupação com a avaliação da educação superior começa a aparecer de forma mais expressiva e sistemática nos documentos do MEC. Em 1983 é criado o *Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU)*<sup>20</sup> pela então Ministra da Educação e Cultura, Esther de Figueiredo Ferraz, e formalizado pelo Conselho Federal de Educação. O Grupo de Trabalho (Grupo Gestor da Pesquisa) é constituído, em sua maior parte, por membros da comunidade universitária e tem como desígnio discutir e apontar as características e as condições em que as atividades acadêmicas são desenvolvidas.

O documento do PARU é produzido a partir de levantamento de dados e apreciação crítica da realidade da educação superior nacional, mediados por estudos, discussões e pesquisas, com a finalidade de realizar uma avaliação comparativa de todo o sistema, ao mesmo tempo em que objetiva realizar a análise de particularidades das instituições.

Propõe o Grupo Gestor de Pesquisa a avaliação da educação superior enquanto avaliação das características e das condições em que se realiza a atividade universitária. A avaliação é concebida como mediação, no sentido de que o Grupo reconhece que o conhecimento dos problemas da educação superior (ciência esta fruto da avaliação) pode subsidiar a elaboração de políticas para este grau de ensino, tanto em âmbito governamental como institucional:

---

<sup>20</sup> O PARU tem apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e é coordenado pela Comissão do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

a consciência dos sérios problemas hoje vividos pela educação superior brasileira tem indicado a necessidade de que sejam pensadas estratégias para seu aperfeiçoamento. Tanto os órgãos responsáveis pela definição da política de educação superior quanto os dirigentes de instituições acadêmicas [sic!] têm sugerido que o caminho para a formulação de novas estratégias passa por profunda e sistemática avaliação das condições em que se realiza a prática acadêmica, quer nos dias atuais, quer na trajetória seguida desde a mudança deflagrada em meados da década de sessenta. [com grifos no original] (GRUPO GESTOR DE PESQUISA DO PARU apud ALMEIDA Jr., 2005, p.14)

A *democratização da gestão* – compreendida enquanto participação dos docentes e discentes no poder interno em especial na condução dos aspectos políticos, financeiros e institucionais –, a *democratização do acesso* – ou seja, a repartição dos benefícios da educação superior às diversas frações sociais de forma democrática, já que existe uma oportunidade de acesso mais elitizada nas instituições públicas que nas privadas – e a *democratização deste grau de educação junto à sociedade* – que diz respeito aos papéis desempenhados pelas universidades na sociedade, formação de profissionais, criação e disseminação de conhecimentos. Grosso modo, seu diagnóstico identifica que os professores e alunos desempenham pouca participação nos órgãos colegiados, o que acarretaria redução do poder destes atores em escolhas importantes, como quanto à destinação de recursos financeiros, estabelecimento de prioridades acadêmicas e a constituição de uma concepção de universidade mais articulada e comprometida com as questões e necessidades sociais.

A avaliação do PARU, nesta direção, tem como foco a avaliação da gestão e da produção e disseminação de conhecimentos das instituições de ensino superior, utilizando como instrumento de coleta de dados questionários e roteiros respondidos por estudantes, professores e administradores deste nível de ensino.

O PARU apresenta curta duração, de modo que, sem o apoio do MEC, por não corresponder plenamente a seus interesses de regulação da educação superior, vigora até 1984. Muito embora represente importância indiscutível enquanto subsídio para a reflexão a respeito da educação superior, não apresenta, contudo, recomendações legais e técnicas suficientes para concretização de um modelo de avaliação da educação superior brasileira.

### **2.3.1.2. A avaliação da educação superior no relatório da Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior**

O *sentimento* de *crise* da universidade brasileira é expresso pelo então Ministro da Educação, Marco Maciel, no ano de 1985 como

“má remuneração dos professores; carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas; deficiências na formação profissional dos alunos; descontinuidade das pesquisas; discriminação social no acesso às universidades; sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes; crise financeira e pedagógica do ensino privado; excesso de controles burocráticos nas universidades públicas e pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção dos professores.” (MACIEL apud ALMEIDA Jr., 2005, p.16)

Em função deste panorama, é criada pelo presidente José Sarney (através do Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985), a *Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior*, ou a “comissão de notáveis”, que, a partir de consultas à sociedade e, em particular, à comunidade universitária, deve propor soluções urgentes aos problemas da educação superior.

A comissão apresenta ao Ministro da Educação, em 21 de novembro do mesmo ano, o relatório *Uma Nova Política para a Educação Superior*. Parte do pressuposto de que um dos mais graves problemas do ensino superior brasileiro é que faltam parâmetros para que o governo “tenha uma política racional de alocação de recursos públicos, que fortaleça as melhores instituições e induza as demais ao aperfeiçoamento.” (COMISSÃO NACIONAL DE REFORMULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR, 1985, p. 52)

Indica, então, que a avaliação do ensino superior seja realizada a partir das seguintes dimensões:

- a) *avaliação dos cursos* – composta por: i) “avaliação por especialistas segundo áreas de conhecimento”, ii) “avaliação dos recursos físicos, financeiros e pedagógicos das IES” e iii) “indicadores de eficiência”;

- b) *avaliação dos alunos* – engloba: i) “avaliação da demanda”, ii) “avaliação comparativa dos formandos”<sup>21</sup> e iii) “avaliação das oportunidades de trabalho”;
- c) *avaliação dos professores* – incorpora: i) “avaliação da pesquisa e da pós-graduação” e ii) “avaliação reputacional dos professores”;
- d) *avaliação didático-pedagógica do ensino*;
- e) *avaliação de servidores técnicos e administrativos*; e
- f) *avaliação das carreiras*.

Segundo VIEIRA (1987), o relatório em questão tem como princípios básicos a *autonomia* e a *avaliação*. Estas se encontram estreitamente vinculadas na medida em que a linha condutora do documento relaciona diretamente a proposição de maior autonomia das universidades – autonomia esta compreendida enquanto condição para o melhoramento da qualidade da educação superior nacional – com o cumprimento de sua função e responsabilidade social, a ser avaliado por processos públicos, em função de critérios determinados pela própria comunidade acadêmico-científica.

Além da avaliação pela comunidade, aponta também a necessidade de desenvolvimento de auto-avaliação institucional, avaliação governamental e avaliações independentes, recomendando que “deve caber ao Conselho Federal de Educação, uma vez renovado nos termos por ela propostos, a missão de tornar a iniciativa e dar legitimidade e respeitabilidade aos processos de avaliação que venham a ser desenvolvidos” (COMISSÃO NACIONAL DE REFORMULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR, 1985, p. 59). Todavia não define recomendações metodológicas suficientes para concretização de um modelo de avaliação da educação superior brasileira segundo a concepção defendida.

Assim como o ocorrido com o PARU, esta comissão apresenta parca duração e o documento por ela produzido, que não vai ao encontro das expectativas do Estado quanto à forma de controle da educação superior, é reformulado, ou melhor,

---

<sup>21</sup> “Avaliação comparativa dos formandos. Por este procedimento, *todos os alunos formados em determinada área de conhecimento (ou uma amostra deles) são submetidos a testes padronizados, que permitem aferir o quanto sabem. Este é, possivelmente, o melhor indicador de desempenho dos cursos.*” [sem grifos no original] (COMISSÃO NACIONAL, 1985, p. 55)

significativamente modificado pelo Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES), que trataremos a seguir.

### **2.3.1.3. A avaliação da educação superior no relatório do Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES)**

No ano de 1986, o governo, através do MEC e de seu ministro, Jorge Bornhausen, “aborta” os trabalhos realizados pela Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior e, sob os protestos da comunidade universitária, cria, pela Portaria nº 100, de 6 de fevereiro de 1986 o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES)<sup>22</sup>, com o objetivo de dar prosseguimento às discussões sobre a reformulação do ensino superior e, a partir destas, conduzir medidas legais para este nível de educação.

O GERES entende como desnecessária a complementariedade e integração entre ensino e pesquisa<sup>23</sup>, de forma que sugere a existência de “instituições de pesquisa” – dedicadas ao ensino e à pesquisa – e “instituições de ensino” – voltadas especificamente para a formação de recursos humanos e reguladas pelo próprio mercado de trabalho.

O Relatório-GERES trata de forma articulada (assim como o documento “Uma Nova Política para a Educação Superior” produzido pela Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior no ano de 1985) autonomia e avaliação, sugerindo que

Uma vez admitida a autonomia didático-científica, em razão de sua competência, uma instituição deve poder gerir autonomamente seus recursos humanos e financeiros de forma a tornar viável sua prática acadêmica. Os mecanismos de auto-regulação que tal sistema

---

<sup>22</sup> O GERES é instalado pela Portaria nº 170, de 3 de março de 1986 e dispõe dos seguintes componentes: professor Antônio Octávio Cintra (Secretário Geral Adjunto e Presidente do Grupo), Getúlio Pereira Carvalho (Secretário Geral Adjunto), Paulo Elpídio de Menezes Neto (Secretário da Secretaria da Educação Superior – SESU), Edson Machado de Souza (Diretor Geral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes) e Sérgio Christiano de Leers Costa Ribeiro (Coordenador do Programa de Estudo em Política da Educação Superior da SESU).

<sup>23</sup> Sérgio Costa Ribeiro, então coordenador do Programa de Estudos em Política da Educação Superior da SESU/MEC, em texto intitulado “A ‘Universidade de Ensino’”, explora uma suposta confusão quanto a indissociabilidade entre ensino e pesquisa a partir de uma citação de Anísio Teixeira, defendendo que “A leitura da ‘indissociabilidade’ é feita ao nível do indivíduo e não da instituição.” (RIBEIRO, 1987, p. 150)



requer são automáticos em instituições cujas receitas advêm do sucesso do produto que oferecem. No caso das instituições de educação superior públicas os recursos são oriundos do contribuinte e possuem flexibilidade não regulada pelo desempenho da instituição. É, por conseguinte, inevitável o controle social da aplicação dos recursos públicos como dever inalienável do Estado.

Até agora, apesar de a legislação se referir a um controle finalístico das instituições, na prática controlam-se burocraticamente os meios (orçamentos, rubrica, número de docentes etc.) sem nunca avaliar o desempenho da instituição em sua multi-funcionalidade. Na medida em que se propõe um aumento da autonomia da gestão universitária, o controle terá de assumir formas outras que o simples controle dos meios. (GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1987b, p.23)

Noutras palavras, para o GERES, o controle social – estatal – das instituições, especialmente as públicas, necessário devido a sua autonomia, deve ser realizado a partir de um sistema de avaliação de desempenho, ou seja, centrado nos “produtos”<sup>24</sup>. O referido sistema deve respaldar-se em confiabilidade e legitimidade junto à sociedade e à comunidade acadêmica, em particular.

A proposta do GERES é que o processo de avaliação seja *conduzido pela Secretaria de Educação Superior do MEC*, que já está adotando as providências iniciais nesse sentido. O processo deverá contemplar duas vertentes básicas: a da *avaliação do desempenho institucional* e a da *avaliação da qualidade dos cursos oferecidos*. Embora inteiramente relacionados, esses dois enfoques na realidade são complementares e se utilizam de parâmetros distintos. Dado o interesse de dar prioridade ao controle social da utilização de recursos públicos, o processo deverá iniciar-se com vistas a avaliação das instituições federais de ensino superior, estendendo-se progressivamente às demais instituições do sistema. Contudo, no que se refere à avaliação da qualidade dos cursos poder-se-á, desde logo, considerar instituições de qualquer natureza em cada área do conhecimento. [sem grifos no original] (GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1987b, p. 20)

Na concepção do GERES os representantes dos órgãos governamentais – embora possam contar com a colaboração da comunidade acadêmica – constituem-se como os principais atores do processo avaliativo e a proposta de avaliação fundamenta-se em uma concepção regulatória da educação superior, dando enfoque às dimensões individuais (do alunado, dos cursos e das instituições).

A avaliação de desempenho, segundo a defesa do grupo, “cumprir papel importante não apenas do ponto de vista do controle social da utilização de recursos, mas também no processo de formulação de políticas e de estabelecimento

---

<sup>24</sup> No Anteprojeto de Lei do GERES (Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior, 1987a) esta preocupação é traduzida, no artigo 5º, nos seguintes termos: “A Universidade, em razão de sua autonomia no campo da criação, conservação, aplicação e transmissão do conhecimento, e de sua extensão à comunidade, fica sujeita apenas ao controle finalístico do Poder Executivo.” (op. cit., p. 34)

de normas para o sistema educacional”. Cumpre também o importante papel de “oferecer importantes subsídios para a alocação de recursos entre as instituições federais. Como resultado do processo avaliativo, recomendações específicas poderão ser feitas em relação às necessidades e disponibilidades de cada instituição.” Entretanto, para o grupo, a alocação de recursos públicos deve se dar em função do desempenho e devem ser direcionados, prioritariamente, às instituições que apresentem padrões internacionais de pesquisa e produção acadêmica ou aos “Centros de Excelência” (GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1987b, p. 20 e 30).

Assim, embora o Relatório não trace procedimentos metodológicos para a realização da avaliação do rendimento (modalidade que adquire maior destaque no documento) e da qualidade dos cursos oferecidos pelas instituições, esboça a idéia de um exame nacional de cursos, tendo por foco o desempenho dos alunos, e a defesa da avaliação finalística enquanto o melhor meio para a averiguação da qualidade dos cursos, verificação esta que desempenha, dentre outras, importância fundamental para a manutenção do controle estatal em relação às instituições e a definição da distribuição do orçamento público entre estas (afinal, desempenho institucional e financiamento encontram-se vinculados), bem como da “prestação de contas” à sociedade acerca da qualidade da educação superior.

A execução desta avaliação proposta pelo GERES mostra-se fortemente articulada à introdução e desenvolvimento de mudanças na estrutura, organização, funcionamento, função e características qualitativas da educação superior pública e contribui para a introdução da lógica racionalista (empresarial) nesta esfera, daí a forte reação da comunidade universitária à sua implementação.

#### **2.3.1.4. A avaliação da educação superior nos seminários promovidos pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC)**

A preocupação com a avaliação de educação superior como subsídio para elaboração de políticas governamentais para a superação da *crise* por que passa este nível de ensino adquire cada vez maior destaque.

Paulo Elpídio Neto, quando era Secretário da Educação Superior do MEC, assim se pronunciava a respeito da universidade: “constata-se que existe hoje um interesse crescente no sentido de que as universidades sejam avaliadas de algum modo (...) Esta expectativa vem sendo ‘eloqüentemente expressa pela opinião pública’ [aspas do autor] e encontra ressonância em setores do governo (...) Entre outras justificativas, aponta-se o próprio descrédito que cada vez mais se acentua em relação à instituição universitária”. (ELPÍDIO Neto apud AMORIM, 1992, p. 26)

A proposta do GERES, fortemente combatida pelo meio acadêmico, não apresenta legitimidade política para ser implementada. Com o intuito de formular uma proposta que corresponda às suas expectativas e que tenha vitalidade política na comunidade acadêmica, o MEC altera sua postura e, a partir do final do ano de 1987, através da Secretaria da Educação Superior (SESU/MEC), intensifica a realização de ações para a criação e desenvolvimento de uma sistemática de avaliação e acompanhamento dos cursos de graduação (AMORIM, 1992).

A SESU/MEC promove uma série de reuniões, seminários e encontros de âmbito nacional e internacional tendo como alvo debater a questão da avaliação do ensino superior. Dentre eles destacam-se o Encontro Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior (Brasília) – 1987; o Encontro Regional sobre Avaliação do Ensino Superior (Amazônia), o Seminário Regional sobre Avaliação da Universidade (Santa Catarina), o Encontro da Região Nordeste sobre Avaliação da Universidade (Ceará) e o Encontro Paulista sobre Avaliação no Ensino Superior (São Paulo) – 1988<sup>25</sup>.

As contradições presentes nestes documentos são evidentes. O documento resultante do Encontro Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior, realizado

---

<sup>25</sup> Infelizmente não obtivemos acesso aos materiais produzidos a partir dos encontros da Amazônia, de Santa Catarina, do Ceará e de São Paulo, portanto utilizamos a análise de AMORIM (1992) como base para nossa reflexão.

na cidade de Brasília em 1987 – e que conta com a participação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras –, expressa a intenção de realizar a reflexão acerca da avaliação da educação superior brasileira à luz de experiências realizadas por outros países, dentre eles a Inglaterra, a França, o Canadá, o Japão e os Estados Unidos<sup>26</sup>. A discussão promovida no encontro centra-se na preocupação com o levantamento de problemas da educação superior e sua avaliação, desenvolve as questões relativas a *o que avaliar, quem deve avaliar, por que e pra que avaliar*, entretanto não explora os aspectos metodológicos e pedagógicos a partir dos quais a avaliação deveria ser realizada.

O texto é marcado pela disputa de antagônicas posições políticas. O Grupo A<sup>27</sup>, responsável por discutir a “Avaliação de Sistemas de Ensino Superior” defende, dentre outros, o apoio e estímulo por parte do MEC<sup>28</sup> a todas as formas de auto-avaliação, a serem realizadas sob responsabilidade e iniciativa das instituições, e a não-vinculação, “pelo menos no momento, (...) entre esta ou outra forma de avaliação e a distribuição de recursos para as instituições públicas” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/SECRETARIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1988, p. 133).

O Grupo D<sup>29</sup>, encarregado da discussão sobre “Os possíveis usos de um sistema de avaliação da educação superior”, por sua vez, apresenta uma concepção de avaliação pautada no controle estatal e na lógica mercadológica: “O grupo considera que deva ser refreada qualquer pretensão, a curto e médio prazo, de utilização de resultados de um sistema novo e global de avaliação como critérios de alocação de recursos. É possível, no entanto, que a longo prazo, esta avaliação possa ser gradativa e voluntariamente utilizada nesta direção.” Este grupo defende ainda que “a ampla divulgação dos resultados da avaliação e o debate interno nas IES sobre seus resultados e recomendações possa produzir resultados bem mais

---

<sup>26</sup> É curioso notar que até mesmo em termos de quantidade, o documento privilegia a discussão destas experiências internacionais, que chegam a ocupar mais de 100 páginas do texto escrito, enquanto que os debates sobre os pressupostos para a avaliação da educação superior brasileira não tomam mais de 20 páginas.

<sup>27</sup> O Grupo A tem como coordenador Simon Schwartzman (CPHDC/FGV) e como relator Antônio Octavio Cunha (SG/MEC).

<sup>28</sup> O apoio do MEC às instituições nos processos de auto-avaliação é compreendido pelo grupo enquanto disponibilização dos recursos e subsídios necessários às IES.

<sup>29</sup> O Grupo D tem como coordenador Oscar Serafim (UnB) e como relator Sérgio Costa Pinheiro (CNPq).

significativos do que mecanismos coercitivos de qualquer natureza.” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/SECRETARIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1988, p. 146)

Estes resultados (ou efeitos) seriam de três naturezas: externa e interna às instituições e para o sistema da educação superior brasileiro:

#### A – Efeitos externos

Em primeiro lugar, no caso das instituições públicas um sistema de avaliação permanente se impõe como um processo de controle, não burocrático, pela sociedade dos recursos públicos aplicados. E de constitui [sic!] na contrapartida para o processo de aumento da autonomia universitária.

As informações obtidas pela avaliação permitirá [sic!], por outro lado, que políticas sejam implementadas, em todos os níveis governamentais, de forma mais correta e com maiores chances de sucesso.

Estas informações seguramente atingirão outros setores da sociedade como a indústria, o comércio e os setores profissionais e espera-se que possibilitem o aumento do intercâmbio e das contribuições que tais setores poderão dar e receber do sistema de ensino superior.

Estas avaliações prestarão um inestimável serviço aos estudantes e postulantes ao ensino superior, na medida em que constituirão uma base de informações quanto ao tipo de curso e qualidade do ensino nas diversas instituições. Neste particular, mas não de forma exclusiva, sugere-se que esta avaliação atinja o mais rapidamente possível o universo das IES brasileiras, independentemente de serem públicas ou particulares.

Uma transparência destas avaliações terá, seguramente, nas áreas profissionais, um efeito benéfico junto aos empregadores e poderá desta forma ser um estímulo extremamente poderoso para melhoria da qualidade de ensino.

#### B – Efeitos internos

O grupo considera que, do ponto de vista interno às IES, este conhecimento permitirá a implementação de debates e políticas que contribuirão para o aumento da democratização interna nas decisões a serem implementadas.

(...)

A longo prazo, um sistema de avaliação poderia substituir a política de currículos mínimos adotada hoje pelo MEC, na medida em que os diversos modelos de cursos praticados no sistema forem avaliados no contexto de parâmetros explicitados pela própria comunidade acadêmica e profissional.

#### C – Efeitos sobre o Sistema de Educação Superior

As avaliações do sistema como um todo, envolve [sic!] não só os aspectos do diagnóstico da realidade, mas também, em seus recortes por áreas de conhecimento, permitirão análises e correção em função das necessidades de modernização, compatíveis com os avanços sociais e tecnológicos do país. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/SECRETARIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1988, p. 146-147)

Enquanto os Grupos A, B e C defendem uma perspectiva avaliativa voltada para a auto-avaliação ou para sua combinação com a avaliação externa das instituições, que vai ao encontro das reivindicações da comunidade universitária organizada, o Grupo D defende a prática da avaliação como compensação da autonomia das instituições, meio para “prestar contas” à sociedade, entendida enquanto divulgação das “características” dos cursos oferecidos, seja aos

estudantes, seja ao mercado, permitindo ao Estado exercer um controle direto do “produto” educacional apresentado pelas instituições através de seu desempenho, em detrimento do controle dos currículos, o que permitiria também a diversificação da educação superior em função das necessidades da modernização do país. Desta forma, o Grupo reforça a lógica defendida pelo GERES no ano anterior, explicitando em suas linhas o que aquele diz nas entrelinhas.

No documento resultante do Encontro Regional sobre Avaliação do Ensino Superior na Amazônia (1988)<sup>30</sup>, é defendida a importância do desenvolvimento da avaliação das instituições universitárias, tendo em vista seu caráter social e com o intuito de melhorar o desempenho institucional em função de seu papel social. Cabe ao MEC incitar, sustentar e divulgar as diversas práticas avaliativas em desenvolvimento nas instituições. Ressalta a importância de que a avaliação da educação superior apoiada pelo MEC compreenda as instituições privadas de ensino. Neste momento, o que está realmente em questão é a autonomia universitária, na medida em que o texto afirma que ao MEC cabe ampliar sua participação na avaliação da educação superior sem se realizar o devido questionamento quanto ao significado político desta participação (AMORIM, 1992).

O texto resultante do Seminário Regional sobre Avaliação da Universidade (Santa Catarina – 1988)<sup>31</sup>, defende que a avaliação da educação superior consiste em “uma análise crítica das realizações e resultados de um plano, programa ou projeto”. Enfatiza as modalidades avaliativas, fundamentadas em critérios de qualidade do ensino e da produção docente, bem como da administração institucional, em função do compromisso político que deve assumir com a comunidade e a sociedade. Os debates decorrentes do Encontro da Região Nordeste sobre Avaliação da Universidade (Ceará – 1988)<sup>32</sup> têm como foco as

---

<sup>30</sup> Constam como participantes do Encontro Regional sobre Avaliação do Ensino Superior, dentre outras, as Universidades federais do Pará, do Amazonas e do Acre e de especialistas convidados para debaterem a temática da avaliação da educação superior, dentre os quais destacam-se Antonio Chizzotti (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), Hermengarda Lüdke (Universidade Federal Fluminense), Pedro Demo (Universidade de Brasília) e Niuvenius Paoli (Universidade Estadual de Campinas (AMORIM, 1992).

<sup>31</sup> O Seminário Regional sobre Avaliação da Universidade tem a participação das universidades do Sul do país, dentre estas, as Universidades federais de Santa Catarina, do Paraná, do Rio Grande do Sul e de Santa Maria e das Universidades Estaduais do Paraná e de Santa Catarina (op. cit.).

<sup>32</sup> Participam do Encontro da Região Nordeste sobre Avaliação da Universidade: as Universidades Federais do Ceará, da Bahia, de Sergipe, de Alagoas, de Pernambuco, da Paraíba, do Rio Grande do Norte, do Piauí e do Maranhão; as Universidades Estaduais do Ceará e da Bahia; representantes do

discussões a respeito do contexto, objetivos, estratégias e metodologias da avaliação da educação superior e a concepção de avaliação presente no PARU. Nestas discussões os participantes defendem que a avaliação em si não pode ser entendida como parte de uma “conspiração” sobre as universidades e que o movimento dos docentes não se coloca, em princípio, contra esta prática. O Encontro Paulista sobre Avaliação no Ensino Superior (São Paulo – 1988)<sup>33</sup>, por sua vez, expressa a necessidade de ampliação da discussão sobre os objetivos e finalidades da avaliação institucional (AMORIM, 1992).

Estes encontros e as publicações escritas decorrentes destes são marcados por contradições importantes. Se, por um lado, representam a tentativa do MEC de impor e legitimar a concepção e o modelo de avaliação que lhe interessam (cf. AMORIM, 1992), por outro, representam um importante espaço de discussão e reflexão por membros das mais de trinta instituições que participam destes eventos, possibilitando, inclusive, o surgimento dos germes para a construção e/ou consolidação de propostas pautadas em valores e concepções diferentes das adotadas neste momento pelo Ministério.

### **2.3.2. A avaliação da educação superior na proposta da Associação Nacional dos Docentes da Educação Superior para a universidade brasileira (1986)**

A ANDES-SN tem importância fundamental na resistência à implementação do modelo regulatório e centralizador adotado pelo MEC para a avaliação da educação superior. O Sindicato inicia em 1981 um debate a respeito da avaliação da educação superior e sugere a constituição de um *padrão único de qualidade para as universidades* no documento *Proposta das associações de docentes e da ANDES para a universidade brasileira*, ideal este defendido ao longo da década de 1980 e nas seguintes.

---

Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Secretaria da Educação Superior (SESU/MEC) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), dentre outros (op. cit.).

<sup>33</sup> O Encontro Paulista sobre Avaliação no Ensino Superior apresenta a participação das Universidades Estaduais Paulistas, do Ministério da Educação e de especialistas em avaliação (op. cit.).

O sindicato pauta-se nos seguintes princípios:

- 1 – manutenção e ampliação do ensino público e gratuito;
- 2 – autonomia e funcionamento democrático da Universidade com base em colegiados e cargos de direção eletivos;
- 3 – estabelecimento de um padrão de qualidade para o ensino superior, estimulando a pesquisa e a criação intelectual nas Universidades;
- 4 – dotação de recursos públicos orçamentários suficientes para o ensino e a pesquisa nas Universidades públicas;
- 5 – criação de condições para a adequação da Universidade à realidade brasileira;
- 6 – garantia do direito à liberdade de pensamento nas contratações e nomeações para a Universidade, bem como no exercício das funções e atividades acadêmicas. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR, 1986, p. i-ii)

O padrão único de qualidade defendido pelo sindicato não consiste em uma postura política que deseja criar um padrão de instituição universitária igual para todo o território nacional: “O padrão único (...) longe de pretender eliminar as diferenciações mais do que naturais e positivas entre as diversas universidades, ditadas por especificidades locais ou regionais, por vocações diferenciadas ou por razões históricas, pretende elevar o nível do ensino superior no país.” (op. cit., p. 11-12)

A universidade é concebida enquanto instituição social de interesse público, que assume compromissos sociais com a população em oferecer ensino, pesquisa e outros serviços de qualidade. Portanto é fundamental o desenvolvimento de um padrão unitário de qualidade para as universidades brasileiras, a partir do fortalecimento da universidade pública, pautado no aumento de sua autonomia, liberdade e democracia, sendo papel irrenunciável do Estado dotar as instituições universitárias com os recursos necessários ao cumprimento destes pressupostos, afinal a qualidade do ensino e da pesquisa não pode ser construída de forma abstrata, num vazio institucional, mas sim a partir das condições materiais e humanas conquistadas por cada universidade, condições estas imprescindíveis para que a comunidade universitária possa cumprir satisfatoriamente com suas tarefas acadêmicas.

A avaliação das instituições de educação superior deve corresponder aos pressupostos democráticos, entendidos como essenciais a este processo avaliativo – dentre outros, o caráter público das instituições, sua contextualização histórica e



condições materiais e humanas – e tem como fito verificar a construção/constituição do padrão unitário de qualidade nas diversas instituições.

Além de proposições, a ação da ANDES caracteriza-se pelo forte embate em relação à proposta avaliativa de controle estatal das instituições de educação superior defendida pelo MEC. No Dia Nacional de Luta, organizado no ano de 1988, por exemplo, a ANDES se pronuncia contra a avaliação do MEC argumentando que “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). No II Seminário Nacional promovido pelo mesmo sindicato com o fito de proporcionar a reflexão da questão “Trabalho Intelectual e Avaliação Acadêmica”, LIMOEIRO (apud AMORIM, 1992) se manifesta em 1989: “A ‘proposta’ do Governo é proposta de controle e legitimação da ótica do capital. Sua preocupação vai além da rentabilidade do investimento. Há um fantástico deslocamento do espaço universitário sob a ótica do ensino (...) Temos que enfrentar esse deslocamento, essa concepção segundo a qual a Educação é uma mercadoria.” (op. cit., p. 27)

#### **2.4. A avaliação da educação superior no contexto das políticas para este nível de educação no início da década de 1990**

Na década de 1990 assiste-se à propagação veemente das políticas neoliberais no globo. As diretrizes internacionais amparam-se em uma concepção de Estado que crescentemente desresponsabilize-se de sua função de fornecedor dos serviços sociais e amplie sua presença como regulador, avaliador e controlador destes serviços, em função da lógica gerencialista e eficientista do mercado (SGUISSARDI, 2003).

O Brasil não fica alheio a este processo; os pressupostos de abertura comercial, liberalização financeira, desregulamentação dos mercados, privatização de empresas estatais, dentre outros, impregnam, em maior ou menor medida as

políticas públicas. A expansão quantitativa da educação superior nacional ocorre em um período de crise do financiamento estatal para este nível, o que incita o desenvolvimento de políticas que estimulem que as instituições públicas diversifiquem suas fontes de financiamento, pela busca de recursos públicos e/ou privados em outras instâncias, bem como a adoção de mecanismos que promovam a expansão da oferta pela via privada.

Esboçam-se novos contornos ao mesmo tempo em que se acirram velhas características da educação superior e sua avaliação adquire cada vez mais centralidade. Assiste-se nestes primeiros anos da década de 1990 no Brasil a existência de modelos avaliativos em conflito que defendem pressupostos diversos de educação superior, pautados em diferentes concepções de avaliação. Aqui trataremos da concepção de avaliação adjacente ao período em que Fernando Collor de Mello responde à presidência da república, embasada no controle estatal dos resultados ou produtos da educação superior, segundo uma lógica produtivista e consonante às recomendações dos organismos financeiros internacionais, em especial do Banco Mundial (TRINDADE, 1996)<sup>34</sup>. Em seguida, discutiremos a compreensão de avaliação presente na proposta implementada pelo MEC no governo Itamar Franco que conta com a participação da comunidade universitária em sua elaboração, que realiza a defesa da educação como um bem público e aponta para a realização de processos avaliativos democráticos, tendo em vista os “limites e brechas” históricas da democracia<sup>35</sup>.

#### **2.4.1. A avaliação da educação superior no Governo Fernando Collor de Mello**

O governo Fernando Collor de Mello (15/03/90 – 29/12/92), primeiro presidente eleito pelo voto direto depois do fim da ditadura no país, é marcado por

---

<sup>34</sup> Discutiremos no Capítulo 3 o documento do Banco Mundial “La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia” (1994). Embora seja datado posteriormente ao período correspondente ao governo Collor, seu conteúdo reafirma suas defesas realizadas nos anos anteriores.

<sup>35</sup> Segundo Maria Amélia S. Zainko, representante do Fórum dos Pró-Reitores de Graduação na Comissão Nacional de Avaliação que elabora o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, esta proposta embasa-se significativamente nas discussões realizadas pela UNESCO para produção de seus documentos de política para a educação superior na década de 1990. Estes documentos serão debatidos, também, no Capítulo 3 deste trabalho.

mudanças no cenário político e econômico em relação ao governo anterior, no sentido que tem como alvo “inserir” o Brasil na competitividade do “mundo globalizado”. O assunto “reforma de Estado”, assim, é posto como primordial item da pauta do governo e, para a realização da tal reforma, veicula-se uma agressiva propaganda ideológica (com o apoio da mídia nacional) para a privatização do patrimônio público, referente ao “enxugamento” do Estado, especialmente pela via da redução do funcionalismo público e da privatização de empresas estatais lucrativas.

“O que se propõe em um Estado menor, mais ágil e bem informado, com alta capacidade de articulação e flexibilidade para ajustar suas políticas”. Sua esfera de atuação prende-se a duas tarefas: “o apoio à transformação da estrutura produtiva e a correção dos desequilíbrios sociais e regionais”. Nesse contexto, busca-se recuperar “sua dimensão de promotor do bem-estar social” (VIEIRA, 2000, p.25). A reforma da educação<sup>36</sup>, nesta direção, é concebida como uma das fundamentais reformas para a modernização produtiva da economia brasileira.

A concepção de avaliação da educação superior orgânica a este governo, articulada às demandas da reforma do Estado, pauta-se em uma ação centralizadora, autoritária e controladora por parte do Estado em relação às instituições de educação superior. A intenção de incrementar a eficiência e produtividade das instituições de educação superior preocupa o meio acadêmico especialmente quando José Goldemberg assume o Ministério da Educação em 1991, haja vista sua atitude, quando reitor da USP, de publicar na grande imprensa a “lista de improdutivos da USP”.

Segundo CHAUÍ (2001b) subjaz à lista uma visão “produtivista” do trabalho universitário à medida que na avaliação de sua “produtividade” supervaloriza o número de publicações dos docentes, desconsiderando a dinâmica do *que fazer* universitário em seus diversos campos. A lista contém vários equívocos quanto às publicações e seus autores, causados, talvez, pela programação inadequada do sistema de computação de dados, entretanto o que nos interessa ressaltar aqui

---

<sup>36</sup> Entretanto, embora o período seja marcado por uma ênfase aos discursos concernentes à política educacional e elaboração de projetos educacionais de grande visibilidade (em seus diversos níveis), destacando a sob a ótica da equidade e entendendo-a como expressão de cidadania, as iniciativas governamentais não alcançam significativas modificações na educação nacional (VIEIRA, 2000).

concerne às implicações políticas decorrentes de sua execução. Em primeiro lugar, os critérios que determinam e conduzem a “avaliação” dos professores da USP não são claros e disponibilizados à comunidade acadêmica, demonstrando claro desinteresse pela participação desta no processo de definição e desenvolvimento da prática avaliativa. Em segundo lugar, a escolha de medir a produtividade via catálogo de publicações implica em uma confusão entre quantidade e qualidade (não interessa o que é publicado, mas quanto o é) e em heteronomia (afinal quem dita o que deve ou não ser publicado é o mercado editorial) – lógica que responde aos interesses de estabelecimento dentro do meio acadêmico da competição entre pares pela obtenção de recursos financeiros para o desenvolvimento de pesquisas e até mesmo salariais.

No período em que Goldemberg responde como Ministro da Educação há a publicação, pela Secretaria de Educação Superior, da Portaria nº 287, de 10 de dezembro de 1992 (assinada pelo então secretário Rodolfo Joaquim Pinto da Luz) que “considerando a necessidade de se realizar estudos sobre as diversas áreas do ensino superior e suas relações com a sociedade a fim de fixar as diretrizes para o setor” e “a necessidade de se implantar um processo permanente de acompanhamento e avaliação da educação superior com a manutenção de padrões mínimos de qualidade do ensino superior”, “Institui as Comissões de Especialistas de Ensino com a incumbência de prestar assessoria à Secretaria de Educação Superior – SESu – na instalação de um processo permanente de avaliação, acompanhamento e melhoria dos padrões de qualidade do ensino superior nas diversas áreas de formação científica e profissional.” (op. cit., artigo 1º), entretanto não é implementado um sistema nacional de avaliação deste nível de educação no período.

#### **2.4.2. A avaliação da educação superior no Governo Itamar Franco: O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)**

Poucos dias depois da publicação da Portaria nº 287/1992, em seguida ao impeachment de Collor, assume a presidência Itamar Franco.

Assume em seu lugar, o então vice, Itamar Franco, que, apesar de compor a chapa vitoriosa de 1989, possui prioridades e estilo bastante diferentes de seu antecessor. Não se tratava, evidentemente, de projetos nacionais qualitativamente diferenciados, mas uma divergência significativa podia ser observada: a defesa do Estado Nacional e das empresas estatais. Em consequência, houve uma redução no ritmo ou um adiamento das privatizações, antes consideradas condição para o ingresso do país na modernidade. O projeto neoliberal vai-se consolidando, ajudado por pressão das agências internacionais que monitoram os empréstimos financeiros no país, em especial o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). (ARELARO, 2000, p. 98)

Seu governo tem como eixo central a “reestruturação produtiva”. A educação é compreendida como o eixo básico da estratégia social, na medida em que possibilita a melhora da qualidade dos recursos humanos para corresponder às demandas e exigências do novo paradigma de produção. Destarte, a universalização da educação básica tem como fim a formação dos sujeitos, pautada na aquisição das *competências mínimas* necessárias ao desenvolvimento do trabalho em uma economia complexa (VIEIRA, 2000, p. 119). A preocupação com a educação superior se dá, então, no sentido de que esta corresponda às necessidades da produção.

A intenção de implementação de um sistema que possibilite a avaliação da qualidade das instituições deste nível está presente no governo, de modo que, pela Portaria nº 130, de 14 de julho de 1993, o Secretário da Educação Superior do MEC cria a Comissão Nacional de Avaliação com o “objetivo de estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras.” (art. 1º). A Comissão, “composta por representantes da SESu/MEC, da ANDIFES, do CRUB, da ANUP, da ABRUEM, dos Fóruns Nacionais dos Pró-Reitores de Graduação, Extensão, Pesquisa e Pós-Graduação e Planejamento” (art. 2º), a trabalhar articuladamente com a com as Comissões estabelecidas pela Portaria nº 287 de 10 de dezembro de 1992 (art. 4º). Determina, ainda, que “A Comissão deverá apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, proposta detalhada de trabalho para os anos de 1993 e 1994” (art. 5º).

Mostra-se fundamental destacar que o fato de a Comissão Nacional de Avaliação contar em sua composição com sujeitos da comunidade universitária permite a constituição de um espaço de conflito na elaboração das políticas de avaliação do ensino superior – no qual há o embate de forças, fruto de diferentes interesses políticos da comunidade universitária, do governo etc. – e a partir do qual

é possível arquitetar um projeto de universidade e educação superior que, em resistência às políticas neoliberais, tem como pressuposto a educação como um *bem público*, cujos “benefícios atingem toda a sociedade” (COMISSÃO NACIONAL DA AVALIAÇÃO, p. 54), como veremos a seguir.

Entre os meses de julho e outubro de 1993 uma proposta de avaliação para as universidades brasileiras é elaborada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e adotada pela Comissão, sugestão esta aprovada unanimemente pelos dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior e remetida às instituições para discussão e aprimoramento (PALHARIN, 2001). Em dezembro de 1993 o PAIUB é instituído oficialmente.

Neste modelo avaliativo, cabe ao MEC articular, viabilizar e financiar a avaliação da educação superior, estimulando a adesão voluntária das instituições a esta prática avaliativa. Segundo Hélió Trindade, então coordenador do Grupo de Trabalho Política e Gestão Universitária da ANDIFES, é estabelecido um clima de confiança entre o Ministério e as instituições:

*é preciso reconhecer que essa mudança [ou seja, a reversão do clima de desconfianças do meio acadêmico a partir da divulgação da “lista dos improdutivos da USP” pela imprensa de São Paulo] ocorreu numa conjuntura favorável porque se construiu com respeito mútuo entre as associações representativas das universidades e dos dirigentes do Ministério de Educação. Tivemos com o Ministro Hingel e a SESu um clima de cooperação e parceria muito positivo, quase inédito. A experiência do passado recente, com o governo Collor, foi muito negativa e gerou seqüelas profundas com relação à avaliação, e acabou estabelecendo, em consequência, um forte clima de rejeição às práticas avaliativas, especialmente, por parte das universidades públicas. A avaliação era com [sic!] algo que se impunha de cima para baixo, associando-se a ela a idéia de punição que se traduzia por sanções, inclusive, no próprio financiamento da universidade. Com o Ministro Hingel, ao contrário, o clima se distensionou nas relações entre o governo e as universidades, e os dirigentes destas tiveram a sensibilidade política de aproveitar essa brecha, em parceria com o MEC, o que viabilizou que cerca de 43 universidades públicas federais voluntariamente enviassem seus projetos à Comissão Nacional de Avaliação. Após o exame técnico por consultores ad hoc e pelo Comitê Assessor, 30 universidades tiveram seus projetos aprovados e deram início ao processo de avaliação institucional. [sem grifos no original] (TRINDADE, 1996, p. 10)*

A adesão voluntária das instituições ao PAIUB deve-se, principalmente, à concepção de avaliação que subjaz a proposta e seus princípios – evidentemente influenciada pelos debates promovidos pela UNESCO no período. A avaliação é compreendida enquanto um processo de acompanhamento metódico das ações realizadas pela instituição de educação superior, com vistas a averiguar em que

medida são cumpridas e atendidas as funções e prioridades delimitadas coletivamente.

A avaliação de desempenho das Universidades é uma forma de rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sócio-político da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e pertinência das atividades desenvolvidas. A utilização eficiente, ética e relevante dos recursos humanos e materiais da universidade, traduzida em compromissos científicos e sociais, assegura a qualidade e a importância dos seus produtos e a sua legitimação junto à sociedade. (TRINDADE, 1996, p. 55)

Pela avaliação institucional – compreendida enquanto uma prática criativa de crítica e auto-crítica da instituição universitária, com vistas a contribuir para a melhoria de sua ação e prestar contas à sociedade – objetiva-se que cada IES possa conhecer como se desenvolvem e se inter-relacionam em seu interior as atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração, para que, a partir de tal diagnóstico, possam ser repensados objetivos, formas de atuação e resultados, segundo a perspectiva de uma Universidade que desenvolva projetos pedagógicos e institucionais socialmente válidos e relevantes. Desta forma a avaliação, a favor da melhoria da instituição como um todo, contribui para a sua transformação<sup>37</sup>.

Nesta direção,

O processo de avaliação deve (...) ser o contraponto da proposta institucional desenvolvida pela IES, buscando atender a uma tripla exigência da universidade contemporânea:

- a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico;
- b) uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária;
- c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. (COMISSÃO NACIONAL DA AVALIAÇÃO, p. 54)

As instituições devem ser avaliadas, então, “em termos da eficácia social de suas atividades, bem como em termos da eficiência de seu funcionamento” (Ibidem). Para tanto se mostra fundamental a descentralização dos procedimentos para a tomada de decisão, a partir da sensibilização de todos os segmentos da comunidade acadêmica quanto à necessidade da realização do processo avaliativo na instituição, a existência de princípios norteadores pertinentes e critérios avaliativos legítimos

---

<sup>37</sup> Considera também que muito embora seja necessária a existência de consensos relativos acerca de questões fundamentais para a prática avaliativa, “a avaliação deve contribuir para revelar, preservar e estimular a pluralidade constitutiva da instituição acadêmica” (COMISSÃO NACIONAL DA AVALIAÇÃO, 1996, p. 54).

que permitam e estimulem o envolvimento direto da comunidade acadêmica em sua realização, bem como no delineamento e implementação de medidas adequadas à melhoria do desempenho institucional.

o processo de avaliação deve ser contínuo e sistemático, para promover permanente aperfeiçoamento, reflexão constante e redefinição dos objetivos e das prioridades científicas e sociais da instituição acadêmica. Assim, não deve estar vinculado a mecanismos de punição ou premiação. Ao contrário, deve prestar-se para auxiliar na identificação e na formulação de políticas, ações e medidas institucionais que impliquem atendimento específico ou subsídios adicionais para o aperfeiçoamento de insuficiências encontradas. (COMISSÃO NACIONAL DA AVALIAÇÃO, p. 55)

A avaliação, realizada segundo estes pressupostos, demanda considerar os *múltiplos aspectos indissociáveis das atividades-fim e das atividades-meio*, articulando as *dimensões qualitativas e quantitativas* e a *avaliação interna* e a *externa*, bem como estimular a consolidação de *intercâmbios* entre as diferentes instituições de educação superior e sua integração em um *processo global*.

Todavia, a ênfase é dada à avaliação do ensino de graduação, que “visa conhecer e dimensionar as principais características e fatores envolvidos no processo ensino-aprendizagem de formação de cidadãos profissionais, com a finalidade de identificar subsídios para seu aprimoramento.” (COMISSÃO NACIONAL DA AVALIAÇÃO, 1996, p. 57). PALHARIM (2001) justifica este enfoque argumentando que

Essa ênfase na avaliação do ensino de graduação, como ponto de partida, seria decorrente da possibilidade de uma maior abrangência do universo da instituição, de seus grandes efeitos multiplicadores e dos desdobramentos na sociedade. O pressuposto é que qualquer identificação e resolução de problemas nesta área teriam impacto imediato na instituição e, por consequência, na sociedade. Além disso, estar-se-ia a promover ações que atendessem à necessidade de constituição de uma cultura institucional participativa da avaliação. (op. cit., p.18)

Outra possível razão desta escolha pode ser o fato de que historicamente a CAPES tem se encarregado de realizar a avaliação da pós-graduação. No entanto cabe assinalar que os critérios de avaliação da CAPES não são convergentes aos do PAIUB.



Propõe-se no Documento Básico do PAIUB que a avaliação, realizada em três etapas, quais sejam, diagnóstico, avaliação interna e avaliação externa, tome as seguintes dimensões do ensino de graduação:

- a) fatores relativos às condições para o desenvolvimento das atividades curriculares, tais como:
  - condições técnicas:
    - recursos humanos = docentes e técnico-administrativos
    - infra-estrutura = bibliotecas, laboratórios, oficinas etc.
  - condições administrativo-pedagógicas:
    - currículos = disciplinas obrigatórias X optativas.
- b) fatores relativos aos processos pedagógicos e organizacionais utilizados no desenvolvimento das atividades curriculares, tais como:
  - interdisciplinariedade
  - enfoques curriculares
  - procedimentos didáticos
  - interação teoria-prática: integração das atividades de pesquisa e extensão às práticas curriculares.
- c) fatores relativos aos resultados alcançados do ponto de vista do perfil do formando, tais como:
  - importância e competência para o desempenho de funções (papéis) básicas da profissão.
  - capacidade de análise e crítica.
- d) fatores relativos à formação de profissional crítico habilitado a atender às exigências de contexto social, tais como:
  - envolvimento do aluno em projetos de pesquisa, extensão e cultura durante sua formação curricular e as condições criadas para tal.
  - condições e perspectivas do mercado de trabalho.
  - demandas gerais da sociedade.” (COMISSÃO NACIONAL DA AVALIAÇÃO, 1996, p.57)

A avaliação interna realizada pela instituição para “analisar os vários dados de forma a qualificá-los, gerando relatórios que reflitam a percepção de si mesma” deve englobar a avaliação de: a) cursos, b) disciplinas, c) desempenho docente, d) estudantes, e) desempenho técnico-administrativo e f) gestão universitária. A avaliação externa, por sua vez, realizada por “avaliadores externos profissionais com alta titulação e/ou experiência relevante representando os pares acadêmico-científicos, entidades profissionais de trabalhadores e de empregadores, egressos, associações científicas, etc.”, deve envolver a avaliação de: a) corpo docente, b) corpo técnico-administrativo, c) corpo discente, d) infra-estrutura, e) análise dos currículos dos cursos de graduação, f) mercado de trabalho, g) outros aspectos relativos a especificidades institucionais, regionais, conjunturais e h) estudos de acompanhamento de egressos (COMISSÃO NACIONAL DA AVALIAÇÃO, p. 58-59).

Assim, “Ao lado de indicadores clássicos, de ordem quantitativa [sic!] a avaliação institucional implica dimensões qualitativas, inclusive aquelas vinculadas ao projeto acadêmico.”. Então, a elaboração de indicadores adequados, de ordem quantitativa e qualitativa torna-se imperiosa para a realização de um diagnóstico apropriado ao *que fazer* acadêmico. Na mesma linha e tendo em vista a necessidade de intercâmbios entre as instituições e a fidedignidade das informações, mostra-se imprescindível a constituição de um “núcleo de dados relevantes produzidos pelas universidades a partir de critérios comuns pré-definidos” (op. cit., p. 59 e 56).

A valorização da qualidade, não só como conhecimento mas sobretudo como construção, leva essa avaliação a enfatizar a orientação qualitativa, não como dimensão oposta, mas, sim, integrada à orientação quantitativa. O PAIUB pretende não apenas conhecer a realidade objetiva das universidades, através de indicadores mínimos de alcance nacional, mas sobretudo produzir uma cultura permanente de reflexão sistemática e radical sobre todos os processos importantes da instituição, organizacionais ou pedagógicos, os meios e os fins, em resumo, sobre toda a instituição em sua riqueza e complexidade. (DIAS SOBRINHO, 1996, p.7)

Em seus três anexos, o documento trata das variáveis a serem avaliadas para que possa existir uma unidade na compreensão dos indicadores pelas diversas instituições. O Anexo I refere-se à “Orientação quanto às variáveis”; o Anexo II aborda os “Indicadores Institucionais de Avaliação” enquanto o Anexo III trata dos “Indicadores relativos ao ensino de graduação”. Entretanto, segundo PALHARIM (2001)

Em função de ter sido proposto como um programa, o PAIUB não recomenda uma forma de análise das relações entre o conjunto de dados e de dimensões avaliadas. Isso ficaria a cargo da iniciativa e da criatividade de cada uma das instituições. Estas disporiam de plena liberdade para introduzir, aperfeiçoar e ampliar os processos de avaliação. Podem inclusive propor novas formas de avaliação institucional. (op. cit., p.18)

O respeito à identidade institucional representa um pressuposto irrenunciável da proposta, à medida que permite que cada instituição determine as características de seus enfoques, desde que sejam conservadas a filosofia e estrutura basilar da proposta do Programa. Pelo princípio da globalidade, a proposta busca possibilitar a articulação interna do conjunto de cada instituição, bem como a comparabilidade

entre distintas instituições, “sem cair numa padronização empobrecedora” (TRINDADE, 1996, p. 13).

Com a titularidade da avaliação nas mãos da comunidade acadêmica e a educação tomada como um bem público, o PAIUB aposta na construção de práticas avaliativas que sejam participativas, contínuas e sistemáticas, afinadas com o debate público e com a função social da educação superior no momento histórico.

#### **2.4.3. A avaliação da educação superior na proposta da Associação Nacional dos Docentes da Educação Superior para a universidade brasileira (1996)**

Desde a elaboração da primeira versão da proposta da ANDES/SN para a universidade brasileira, o sindicato promove vários encontros e simpósios<sup>38</sup> nos quais o debate a respeito de seu projeto para a universidade brasileira é ampliado. Como fruto de um consenso historicamente possível construído a partir das discussões realizadas e dos embates desencadeados, a entidade publica, em junho de 1996, a segunda versão (“atualizada e revisada”) da “Proposta da ANDES/SN para a universidade brasileira”. Neste documento a entidade reafirma os pressupostos para a educação superior defendidos na década anterior. Quanto à avaliação, todavia, alarga sua concepção.

O sindicato defende que a avaliação das IES deve combinar as dimensões interna e externa, sendo a primeira entendida como:

- I - *retrospectiva crítica, socialmente contextualizada, construída na discussão pública e democrática do trabalho realizado pela instituição, com a participação de todos os envolvidos nesse trabalho.*
- II - parte integrante do processo de construção da escola pública e democrática, na gestão e no acesso.
- III - *instrumento para o controle social da atividade do Estado na esfera da Educação.*
- IV - geradora da construção de um projeto de desenvolvimento acadêmico e científico (...). [sem grifos no original] (ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1996, p. 54)

---

<sup>38</sup> Dentre os quais destacam-s os encontros do Conselho Nacional de Associações Docentes (CONAD).

O entendimento de avaliação interna, comum às IES públicas e privadas, se apóia em uma concepção pública e democrática de educação, no que concerne à prática pedagógica da educação superior, assim como no que diz respeito ao controle da ação estatal nesta esfera.

Quanto à avaliação externa, a entidade recomenda que esta seja realizada de modo diferenciado às IES, segundo sua natureza:

A avaliação externa das IES tem concepções diferenciadas no que se refere ao caráter público ou privado das instituições. Para as IES públicas, o elemento preponderante num processo de avaliação externa é seu compromisso com a sociedade que as mantém. Desse modo, prevê-se a instalação, em cada Estado, de Conselhos Sociais que, na sua composição, representem os diferentes segmentos da sociedade na qual a instituição se insere. (...)

Para as IES privadas, uma vez que todas são vistas como concessionárias de um serviço público, a avaliação externa deverá ser concebida como um controle sobre o exercício desta concessão. Para tanto, o processo de avaliação externa deverá ser coordenado pelo órgão normativo máximo de toda a Educação Nacional, o Conselho Nacional de Educação, tendo em vista os fins da educação nacional. (ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1996, p. 53)

A posição da ANDES/SN consiste em que a avaliação externa das IES públicas represente, predominantemente, um meio de “prestação de contas” à sociedade, em contraposição à avaliação externa das IES privadas, compreendida como um instrumento para o controle estatal destas instituições.

Muito embora se destaque no documento que “não se pretende apresentar (...) um modelo acabado de Universidade, a ser implementado tecnocraticamente por decreto, mas sim traduzir as propostas básicas que, segundo as deliberações democráticas dos professores, devem ser seguidas.” (ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 1996, p. 6)<sup>39</sup>, a concepção de avaliação das instituições de ensino superior assumida pela entidade não dá conta de atender a complexidade que a avaliação deste nível de educação demanda.

A avaliação da educação superior consiste em algo que vai sendo construído e estruturado em um fértil campo de conflitos políticos, terreno este disputado pelos diferentes sujeitos da comunidade acadêmica, representantes do governo e do

---

<sup>39</sup> A ANDES/SN, nesta direção, não apresenta procedimentos metodológicos para a realização das avaliações interna e externa.

capitalismo internacional, dentre outros. Os distintos entendimentos de avaliação subjacentes às suas propostas compõem determinados projetos de educação superior que, por sua vez, são vinculados a determinadas posições políticas.

Se é especialmente a partir da década de 1980 que a avaliação da educação superior vai ganhando paulatinamente maior proeminência, formalização e centralidade no conjunto das políticas para este grau de ensino no Brasil, todavia, muito embora o país acompanhe o “movimento internacional” desencadeado notadamente a partir de 1970 em grande parte dos países do globo<sup>40</sup>, o faz apresentando certas especificidades<sup>41</sup>.

Interessa-nos desvelar o sistema de avaliação do ensino superior que é normatizado e implantado ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso no país. Para tanto, mostra-se necessário, agora, que exploremos os principais documentos de política para a educação superior produzidos pelo Banco Mundial e pela UNESCO a partir da década de 1990<sup>42</sup>, haja vista sua influência no delineamento de políticas para este nível de ensino pelo Estado brasileiro, para, então, analisarmos as especificidades nacionais, referentes ao papel que a avaliação do ensino superior assume no interior da conjuntura marcada pela crise do Estado e da educação superior no período que abrange os anos de 1995 a 2002. Estas são as tarefas a serem cumpridas nos Capítulos 3 e 4 deste texto, respectivamente.

---

<sup>40</sup> Conforme análise realizada no Capítulo 1 deste trabalho.

<sup>41</sup> Várias destas particularidades são trabalhadas nos Capítulos 2 e 4 deste texto.

<sup>42</sup> Alguns destes documentos, inclusive, são referenciados ao longo do presente capítulo.

## CAPÍTULO 3

### **A AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR: PRIORIDADES E ESTRATÉGIAS DEFINIDAS PELO BANCO MUNDIAL E PELA UNESCO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990**

Articuladas às mudanças decorridas da nova modalidade de acumulação e à nova concepção de poder e papel do Estado, orgânica aos interesses neoliberais, os diferentes países são pressionados a realizar reformas na educação superior (Conforme Capítulo 1). As novas demandas da educação superior, entretanto, são sistematizadas e difundidas aos diferentes países, em especial aos em desenvolvimento, através de documentos de política (*policy papers*) produzidos por organismos internacionais. Dentre eles, destaca-se o Banco Mundial, que tem desempenhado nas últimas décadas papel político-estratégico fundamental nos processos de ajuste e reestruturação neoliberais no globo. A UNESCO, por sua vez, também apresenta determinante influência na definição das políticas para a educação superior nos diferentes países, todavia configura-se em eminente espaço de contradição entre posições hegemônicas e contra-hegemônicas.

Neste capítulo, tem-se como alvo realizar uma análise crítica acerca dos pressupostos defendidos pelo Banco Mundial e pela UNESCO durante a década de 1990 e no ano de 2000, com o interesse de apreender de que forma estes organismos traduzem e divulgam em seus documentos o discurso neoliberal para as reformas educativas, em especial para os países em desenvolvimento, e qual o modelo de avaliação da educação superior orgânica a seus interesses.

Para tanto, selecionamos para estudo os seguintes documentos: “La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia” (Banco Mundial, 1994); “Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior” (UNESCO, 1995), “La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción.

Informe final” e os Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior (Paris) (UNESCO, 1998) e “La Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y promesas” (Banco Mundial e UNESCO, 2000).

### **3.1. O que representam o Banco Mundial e a UNESCO no cenário mundial?**

O Banco Mundial é um dos principais organismos multilaterais internacionais de financiamento do desenvolvimento social e econômico. Foi concebido durante a Segunda Guerra Mundial, em Bretton Woods, Estado de New Hampshire (EUA). Atualmente é constituído por 183 países-membros, dentre os quais o Brasil.

É formado por cinco organizações: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Acerto de Disputas de Investimento (CIADI).

Segundo seu discurso oficial, a meta principal da ação do Banco é reduzir a pobreza no mundo:

O Banco Mundial é a maior fonte mundial de assistência para o desenvolvimento, proporcionando cerca de US\$30 bilhões anuais em empréstimos para os seus países clientes. O Banco usa os seus recursos financeiros, o seu pessoal altamente treinado e a sua ampla base de conhecimentos para ajudar cada país em desenvolvimento numa trilha de crescimento estável, sustentável e equitativo. O objetivo principal é ajudar as pessoas mais pobres e os países mais pobres. (<http://www.obancomundial.org>, 2005)

Neste sentido, as prioridades do Banco são, dentre outras: investir nos países em desenvolvimento, em especial no que diz respeito à saúde e à educação básicas, proteger o meio ambiente, originar reformas para a criação de um meio macroeconômico estável propício a investimentos e a planejamentos de longo prazo e contribuir para o desenvolvimento social, inclusão, boa governança e fortalecimento institucional como elementos essenciais para a redução da pobreza (Ibidem).

Entretanto, o discurso do Banco é veementemente desmascarado por diversos autores, dentre eles Soares:

Após cinquenta anos de operação e empréstimos de mais de 250 bilhões de dólares, a avaliação da performance do Banco Mundial é extremamente negativa. Esta financiou um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio ambiente. Talvez a mais triste imagem desse fracasso seja a existência hoje de mais de 1,3 bilhão de pessoas vivendo em estado de pobreza absoluta. (SOARES, 2003, p.17)

De fato a interferência do Banco tem contribuído historicamente não para a diminuição da pobreza, mas sim para seu incremento; o Banco tem representado o papel de um importante auxiliar de política externa americana e tem interesse tanto na venda de projetos para os países quanto no financiamento dos projetos apresentados por estes que estejam de acordo com as determinações do Banco, afinal de contas, o Banco Mundial, como qualquer outro banco, lucra – e muito – com os pagamentos dos empréstimos concedidos. Além disto, sendo que os empréstimos proporcionados pelo Banco são vinculados ao cumprimento de certas “condicionalidades” postas por esta agência, tornam-se eficientes mecanismos de implementação das políticas neoliberais nos diferentes países do globo (SHIROMA, 2004).

A participação do Banco Mundial nos países vai muito além do mero assessoramento técnico – impressão esta que os empréstimos podem dar –; atuando por meio de “condicionalidades”, o Banco envolve-se fortemente no delineamento das propostas que os governos nacionais submetem para seu financiamento. Muitas vezes, inclusive, o cumprimento das “condicionalidades” exigidas pelo Banco (leia-se: imposição de condições severas) pouco ou nada têm a ver com os projetos propostos.

Sua influência se mostra mais determinante nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, afinal o Banco é responsável por garantir que estes países paguem suas dívidas externas e por empreender a reestruturação das economias destes países, moldando-as aos novos requisitos do capital globalizado. Além disto, estes dependem muito de suporte externo para seu desenvolvimento e o Banco tem muita força junto a governantes e entre os outros financiadores; o Banco pode não conceder o seu “apoio” a um país que recuse implementar uma das políticas propostas por esta agência, o que pode acarretar que este país fique à margem do mercado internacional de capitais (LAUGLO, p.13,1997).



Para assegurar que os países paguem suas dívidas, age o Banco através de programas de ajuste estrutural. Entretanto estes não têm contribuído para que os países resolvam seus problemas de dívida, pelo contrário: “Em dez anos – de 1983 a 1992 – os credores receberam 500 bilhões de dólares apenas da América Latina. Apesar dessa transferência de recursos, a dívida externa da região nesse período aumentou de 360 bilhões para 450 bilhões de dólares e continua a se constituir num sério obstáculo para o desenvolvimento dos países da região.” (SOARES, 2003, p.25)

Isto nos faz levantar duas hipóteses divergentes: i) o Banco é incompetente na realização desta tarefa ou ii) é interessante para o Banco – e de quem é representante – que os países endividados permaneçam à margem da economia mundial e, portanto, reféns de suas políticas. Neste momento, defendemos a segunda hipótese.

De fato, por meio das “condicionalidades”, o Banco Mundial interfere diretamente na formulação da política interna e influencia a própria legislação dos países, contribuindo para a implementação de um extenso conjunto de reformas estruturais, fundamentadas em uma visão de crescimento adequada ao neoliberalismo, que tem como um de seus eixos principais a privatização dos serviços até então providos pelo Estado.

O Banco Mundial exerce profunda influência nos rumos do desenvolvimento mundial. Sua importância hoje deve-se não apenas ao volume de seus empréstimos e à abrangência de suas áreas de atuação, mas também ao caráter estratégico que vem desempenhando no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento, por meio de políticas de ajuste estrutural. (...)

(...) os Estados Unidos sempre tiveram um enorme peso na gestão do Banco Mundial, que, por sua vez, vem desempenhando um importante papel como instrumento auxiliar do governo norte-americano na execução de sua política externa. (SOARES, 2003, p.15-16)

A educação é uma das áreas em que o Banco têm concentrado suas ações: as reformas educacionais dos diferentes países têm se constituído em uma preocupação constante do Banco e um privilegiado meio de implementar estas políticas neoliberais.

Os documentos adotados pelo Banco como subsidiários das reformas educacionais nos diferentes países são elaborados por técnicos do próprio Banco, que em geral pouco entendimento têm sobre educação: “por trás do aparato técnico-

discursivo economicista existe uma grande ignorância sobre o processo educativo e as necessidades futuras de nossas sociedades” (CORAGGIO, 2003, p.110). Para dar legitimidade aos documentos de política educacional produzidos, esta instituição desenvolve, então, uma importante estratégia:

Antes que as políticas sejam finalizadas, rascunhos são submetidos à discussão interna, o que pode paralisar ou modificar profundamente um documento antes de sua aprovação. Há, também, um processo de consultoria externa. Comentários são recebidos de altos funcionários de alguns países que pedem financiamento, bem como de funcionários de outras agências. Este processo alerta os líderes externos para o que está para vir e constrói legitimidade para a versão final: as pessoas foram consultadas. Nenhum estudo ignorou os mecanismos ou os resultados desse processo de consulta. Todavia, em vista do poder do Banco e de sua conhecida e autoconfiante cultura interna, presume-se que as influências externas somente causem alterações menores: a mudança de tom de certos argumentos e conclusões, quando os mesmos encontram forte crítica; a retirada de certas questões controversas para “estudos de aprofundamento”, quando tais questões são periféricas para os interesses do Banco.

*Policy papers* são, sem dúvida, documentos “políticos” elaborados por um processo cujos principais atores estão no próprio Banco. Mas também são baseados em um mistura de pesquisa acadêmica, relatórios e estudos internos, bem como em avaliações conduzidas por outras agências internacionais. A origem dos trabalhos mencionados refletirá, inevitavelmente, tanto as desigualdades internacionais no que diz respeito à qualidade e à quantidade de estudos relevantes, quanto às redes de relações profissionais dos funcionários do banco. A seleção também priorizará estudos que estejam de acordo com as idéias dominantes sobre metodologia de pesquisa, adotadas pelos analistas do Banco. Modelos de educação chamados “função-produção”, que são passíveis de mensurações quantitativas quanto a *inputs* e *outputs*, serão tratados com especial interesse. (LAUGLO, p.14-15, 1997)

A apreciação econômica configura a principal metodologia adotada pelo Banco para a definição das políticas educativas. O modelo economicista que fundamenta esta teoria tende a assemelhar a escola à empresa, a ver os fatores do processo educativo como insumos, e a eficiência e as taxas de retorno como critérios fundamentais de decisão.

Para enquadrar a realidade educativa em seu modelo econômico e poder aplicar-lhe seus teoremas gerais, o Banco estabeleceu uma correlação (mais do que uma analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa. (CORAGGIO, 2003, p. 102)

Uma das principais estratégias do Banco é a utilização racional e produtiva da força de trabalho dos pobres, a partir de um desenvolvimento eficiente do trabalho intensivo, articulado com as necessidades do mercado e seus incentivos,

infra-estrutura física, instituições e inovações tecnológicas. Além disto, objetiva promover que os Estados forneçam apenas aos pobres os serviços sociais básicos – educação e saúde primárias, planejamento familiar, nutrição básica (Ibidem, p. 85-86). Em termos macro-estruturais, portanto, a ação do Banco vai muito além da sugestão de propostas ou de uma simples estimativa econômica para confrontar os custos e benefícios das diferentes alternativas possíveis, do ponto de vista social ou político; contribui para difundir e institucionalizar os valores do mercado capitalista nos diferentes continentes do globo.

A UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – foi composta logo após a segunda guerra mundial com o propósito de contribuir para a construção da paz mundial. Na atualidade, cerca de 190 Estados Membros compõem a UNESCO. Sua área de atuação compreende a área da educação, das Ciências Naturais, Humanas e Sociais, da cultura, da comunicação e informação.

Na década de 1990, a UNESCO se constitui em um dos principais fóruns internacionais de elaboração e discussão da educação em nível mundial: “ela promove inúmeros estudos, reflexões e reuniões com os governos, dirigentes e especialistas dos países que a integram com o objetivo de aprofundar o exame de temas vitais para o futuro das sociedades, buscando consensos e definindo estratégias de ação.” (<http://www.unesco.org.br>)

Sua ação tem conquistado larga abrangência, talvez como uma das decorrências da “abertura” e da propriedade dos debates por ela promovidos entre especialistas<sup>43</sup>, representantes governamentais e sociedade civil. Como decorrência da pluralidade de sujeitos envolvidos nos fóruns promovidos pela UNESCO, os documentos produzidos e divulgados por esta entidade são expressão da diversidade das posturas político-ideológicas defendidas por estes diferentes atores. As discussões promovidas tiveram como resultado a produção de importante acervo de *diagnósticos* e *indicações* para os diferentes países e sem dúvida contribuem para o aprofundamento do debate público a respeito das áreas em que a UNESCO atua.

---

<sup>43</sup> Dentre eles representantes do Banco Mundial.

No que concerne a seu apoio no campo educacional, a entidade assume publicamente o compromisso de promoção da “Educação para Todos”, e este marca sua produção na década de 1990. É neste sentido que desenvolve ações “direcionadas ao fortalecimento da capacidade nacional, acompanhamento técnico, apoio à implementação de políticas nacionais de educação através de diversos projetos, aprimoramento e democratização da educação em todos os seus níveis e modalidades.” (<http://www.unesco.org.br>)

A *forma* de ação da UNESCO, no que diz respeito à educação, se configura durante a década de 1990 diferente da do Banco Mundial no sentido de que, enquanto este delimita pacotes de recomendações – criados por seus técnicos – para serem aplicados pelos diferentes países, esta preocupa-se em promover o debate público a respeito da educação, explorando o pluralismo de idéias, procurando a partir dele construir um consenso e formular coletivamente planos de ação<sup>44</sup>. No que diz respeito ao *conteúdo* que fundamenta as ações políticas da UNESCO neste período, entretanto, seria arriscado defender que são radicalmente diferentes das idéias defendidas pelo Banco; existem, sim, nuances, que serão exploradas a partir do item 3.3 deste capítulo.

## **3.2. Banco Mundial e UNESCO: os discursos oficiais**

### **3.2.1. O Banco Mundial e suas lições derivadas da experiência<sup>45</sup>**

A educação superior, segundo o Banco Mundial em “La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia”<sup>46</sup>, representa capital importância para o

---

<sup>44</sup> Vale ressaltar que no ano de 2000 a UNESCO altera a *forma* que historicamente utiliza para produzir seus documentos de política educacional, quando se associa ao Banco Mundial para a elaboração conjunta de “Educação Superior: perigos e promessas”, que analisaremos em seguida no item 2.4.

<sup>45</sup> É fundamental assinalar que embora existam diferentes visões e, portanto, resistências dentro do Banco Mundial, neste trabalho utilizamos como base de estudo os documentos oficiais, ou seja, os documentos que assumem uma posição institucional e é à esta posição que nos referimos quando mencionamos o “Banco”.

<sup>46</sup> A publicação da versão original deste documento, em língua inglesa, é datada de 1994. A versão espanhola, utilizada por nós, é de 1995.

desenvolvimento econômico e social de um país – já que colabora para o acréscimo da produtividade do trabalho – e, conseqüentemente, para o “alívio de sua pobreza”. Neste sentido, o desenvolvimento da educação superior se relaciona com o desenvolvimento econômico.

Constata que a educação superior tem sofrido crises de proporções mundiais, crise esta, entretanto, que atinge maior gravidade no mundo em desenvolvimento e é decorrente especialmente do fato de o aumento de matrículas ter sido acompanhado pela limitação de recursos estatais para este nível de ensino.

Propõe então, especialmente para os países em desenvolvimento, uma série de prioridades e estratégias para o enfrentamento da crise.

O Banco defende que a prioridade de investimentos públicos para a educação nos países em desenvolvimento deve se dar com foco na educação básica, já que esta apresenta os maiores níveis de rentabilidade social.

En realidad, se puede aducir que la enseñanza superior no debiera tener mayor derecho a utilizar los recursos fiscales disponibles para la educación en muchos países en desarrollo, en especial los que aún no han logrado acceso, equidad y calidad adecuados en los niveles primario y secundario. Esto se debe a la prioridad que los países asignan al logro de la escolarización total; a que las tasas de rentabilidad social de las inversiones en la educación primaria y secundaria por lo general superan las de enseñanza superior, y a que las inversiones en el nivel básico también pueden mejorar la equidad puesto que tienden a reducir las desigualdades de ingresos. Es necesario que cada país considere cuidadosamente el equilibrio adecuado en la asignación de recursos entre los tres subsectores de la educación, atendiendo a las tasas de rentabilidad social relativas de cada nivel y también los aspectos complementarios que existen entre la enseñanza primaria, secundaria y superior. Además, la realidad fiscal en la mayoría de los países en desarrollo indica que los mejoramientos de la calidad y el aumento de las matrículas en la enseñanza postsecundaria pueden lograrse con poco o ningún aumento del gasto público. (BANCO MUNDIAL, 1995, p.3-4)

Além disto,

En los países que tienen sistemas débiles de gobierno, los estudiantes con reivindicaciones – y habrá si se reducen los subsidios y los privilegios – pueden representar una amenaza a la estabilidad política. Por lo tanto, los gobiernos deben actuar con mucha cautela al introducir reformas que pueden afectar a las familias más poderosas y con mayor potencial para desestabilizar los regímenes políticos. (op. cit., p.29)

Isto vem também reforçar a defesa de enfoque do investimento público em educação básica, afinal é a esta, primordialmente, que as massas precisam ter acesso para adquirirem a formação necessária para que a barbárie seja evitada.

Sendo que a prioridade de investimentos públicos deve ser destinada à educação básica, a expansão da educação superior deve se dar preferencialmente pela via privada e sua manutenção deve ter como foco a utilização mais eficiente dos recursos, especialmente no que concerne à diminuição de gastos por estudante – através do incremento da relação entre estudantes e pessoal docente, diminuição das taxas de evasão e repetência e aumento das taxas de graduação e da captação, por instituições públicas, de recursos privados – pela via de maior articulação entre universidade e indústria.

Embora afirme que cada país deva formular o marco de política que melhor se acomode a sua situação especial, o Banco aponta as quatro orientações-chaves para os Estados na execução de suas reformas de educação superior, de modo a ampliar sua oferta sem o aumento dos gastos públicos. São elas: i) fomento de uma maior diferenciação entre as instituições de educação superior, incluindo as instituições privadas; ii) oferta de incentivos para que as instituições públicas diversifiquem suas fontes de financiamento; iii) redefinição da função do governo na educação superior; e iv) adoção de políticas destinadas à qualidade e equidade.

Por considerar que o modelo de universidade europeu de pesquisa é custoso e que não se apresenta como apropriado para a satisfação das múltiplas demandas de desenvolvimento econômico e social encontradas nos diferentes países, assim como não se mostra adequado para responder às necessidades de aprendizagem de um alunado mais “diversificado”, o Banco sugere a introdução de uma maior “diferenciação” da educação superior, que significa a criação de instituições não-universitárias e o aumento das instituições privadas – que devem complementar a rede de instituições públicas – como alternativas para contribuir para a satisfação da demanda crescente de educação pós-secundária e para proporcionar a melhor adequação dos sistemas de ensino às necessidades do mercado de trabalho.

O sistema de educação superior, desta forma, pode ser constituído por três categorias: i) um sistema estatal não diferenciado que consiste somente em universidades estatais; ii) um sistema estatal diferenciado que consiste somente em instituições estatais não-universitárias e universitárias; e iii) um sistema de

instituições estatais e privadas diferenciadas, em que existem instituições estatais e privadas.

Constituem as instituições não-universitárias os cursos politécnicos, os institutos profissionais e técnicos de ciclos curtos, os community colleges (institutos públicos de estudos pós-secundários que oferecem dois anos de ensino acadêmico ou profissional) e os programas de educação à distância. Vários são os argumentos utilizados pelo Banco para a defesa do provimento destas diversas modalidades. Um deles refere-se a seus custos, que seriam mais baixos em comparação à educação universitária, em decorrência do menor custo dos programas, da oferta de cursos mais breves, de taxas de evasão mais baixas e do menor gasto anual por estudante. Este é um significativo atrativo tanto para os estudantes como para os provedores privados. Além disto, advoga que estas instituições apresentam uma flexibilidade maior para responder às demandas (flexíveis e imediatas) do mercado de trabalho, bem como contribuem para um maior atendimento à demanda de acesso à educação pós-secundária dos grupos minoritários e os estudantes em desvantagem econômica.

No documento é dada ênfase à educação à distância, enquanto mecanismo para aumentar o acesso dos grupos desfavorecidos e forma eficaz de promover educação permanente, dando destaque a seu relativo baixo custo, resultado de mais alto número de estudantes por professor.

Faz defesa veemente ao incentivo da expansão da educação superior pela via privada, afinal estas instituições podem responder de maneira eficiente e flexível às demandas mutantes dos estudantes e do mercado de trabalho, além de proporcionarem o aumento do atendimento à demanda com pouco ou nenhum custo para o Estado.

A propósito, enquanto forma de incrementar a matrícula da educação superior, o Estado pode fomentar o desenvolvimento da rede privada, já que este representa um custo menor para o governo do que a ampliação das instituições públicas. Sugere que o Estado desenvolva esta ação de duas formas: i) proporcionando que as instituições privadas tenham seu próprio direito de matrícula e autonomia para determinar a composição de seu alunado, bem como dos programas acadêmicos a serem por elas oferecidos; e ii) ofertando empréstimos e

bolsas de estudo aos estudantes necessitados que cursem educação superior em instituições privadas.

O financiamento das instituições de educação superior, sejam públicas ou privadas, deve se dar de forma eqüitativa. Com a palavra, o Banco: “Todas las demás donaciones de capital, los fondos para investigaciones y otro apoyo financiero destinado a mejorar la calidad pueden suministrarse en forma equitativa a las instituciones públicas y privadas sobre la base de la calidad de su propuestas” (BANCO MUNDIAL, 1995, p.42-43). Em longo prazo, espera o Banco que estas instituições possam competir em “pé de igualdade” para a obtenção de recursos, tanto públicos como privados, a partir de suas competências, qualidade e eficiência.

Para que a mudança proposta pelo Banco seja efetivada, é necessária a reformulação da ação estatal: é preciso que seja criado um marco jurídico e normativo adequado para o crescimento da educação superior, em especial a privada.

O Banco defende que, em função da crise da educação superior, o Estado, ao invés de exercer o controle direto deste nível de ensino, deve proporcionar um ambiente de políticas favoráveis para as instituições de nível superior (públicas e privadas). Além disto, a “abertura” para a existência de sistemas de educação superior mais diferenciados cria a necessidade de estabelecimento pelo Estado de um marco jurídico bem definido e políticas “coerentes”, vinculados às “condições nacionais específicas” e que permitam a articulação entre as diversas modalidades de educação pós-secundária.

Cabe ao Estado, então, o estabelecimento de mecanismos apropriados de acreditação<sup>47</sup>, fiscalização e avaliação dos programas, em especial dos ofertados pela educação privada; o provimento de assistência técnica para a preparação de planos de estudo e administração institucional; a criação de incentivos financeiros para apoiar o desenvolvimento e melhora qualitativa das instituições privadas de educação superior, acompanhada da eliminação de políticas que possam desincentivar a expansão do referido setor.

Neste sentido, reza o Banco Mundial que os governos devem realizar reformas importantes no financiamento com o objetivo de: i) incentivar a mobilização

---

<sup>47</sup> A expressão em espanhol é “acreditación”. Este termo não possui uma tradução fidedigna em português.



de maiores volumes de fundos privados para as instituições estatais de educação superior; ii) proporcionar apoio aos estudantes qualificados provenientes de famílias de baixa renda, que não têm condições de prosseguir os estudos; iii) fomentar a eficiência na alocação e na utilização dos recursos fiscais entre e dentro das instituições estatais.

Para incentivar a mobilização de maiores volumes de fundos privados, o Banco propõe a participação dos próprios estudantes nos custos, em especial através do pagamento de taxas, doações de ex-alunos e da indústria privada, oferta de cursos breves de formação profissional, estabelecimento de contratos de investigação para a indústria, provimento de serviços de consultoria etc. Quanto às doações de empresas privadas, o Banco trabalha inclusive com a possibilidade de sua dedução dos impostos pagos ao Estado. Argumenta que a captação de recursos junto a fontes “não-oficiais” proporcionaria às instituições uma base financeira mais estável e diversificada. Mas mais do que isto, o Banco propõe que estes recursos passem a constituir 30% do orçamento das instituições públicas de educação superior:

Una meta indicativa podría ser que las instituciones estatales de nivel superior generaran ingresos suficientes para financiar aproximadamente el 30% de sus necesidades totales de recursos para gastos ordinarios con cargo a estas fuentes no gubernamentales. (...) la movilización activa de fondos del sector privado hace que las instituciones sean más receptivas a las señales del mercado. (BANCO MUNDIAL, 1995, p.49)

Fica claro que a dependência de obtenção de recursos junto ao setor privado se mostra interessante para o Banco em pelo menos dois aspectos: além da diminuição do investimento público neste nível de educação, o fato de ter que conquistar recursos privados no “livre-mercado” pressiona as instituições a estreitar seus vínculos com as necessidades imediatas do mercado de trabalho.

Uma base diversificada de recursos é, segundo o discurso do Banco, a melhor garantia de autonomia institucional, autonomia esta entendida enquanto capacidade de captar e gerir recursos de forma mais eficiente:

La descentralización de todas las funciones administrativas claves (entre ellas las atribuciones para fijar derechos de matrícula, contratar y despedir personal, y utilizar asignaciones presupuestarias en forma flexible en las distintas categorías de gastos), asignándolas a las propias instituciones de enseñanza superior es una condición sine qua

non para el éxito de las reformas, sobre todo en lo relacionado con la diversificación del financiamiento y la utilización más eficiente de los recursos. Las instituciones no pueden reaccionar a los incentivos para mejorar la calidad y la eficiencia sin tener control sobre sus recursos y procedimientos. Pero junto con una mayor autonomía, es necesario que las instituciones de nivel postsecundario sean responsables de su desempeño académico y administrativo. (BANCO MUNDIAL, 1995, p.11)

Cada instituição deve, desta forma, desempenhar uma gestão eficiente, eficaz e flexível, no que diz respeito a ter controle sobre os principais fatores que influem em seus custos; exercer a capacidade de captar recursos privados; vigiar a qualidade do ensino e da pesquisa que realiza, a pertinência dos programas e a utilização dos recursos públicos e produzir e divulgar informações administrativas.

A participação dos estudantes nos gastos contribui também, segundo o discurso do Banco, para que estes selecionem melhor seus programas de estudo e para que reduzam o tempo em que permanecem na educação superior; noutras palavras, contribuem para o incremento da produtividade, eficácia e eficiência deste nível de educação.

Cabe também ao Estado proporcionar programas de bolsas de estudo que garantam o apoio financeiro necessário aos estudantes pobres academicamente qualificados que não podem arcar com os gastos diretos ou indiretos do ensino superior.

Para fomentar a eficiência na alocação e na utilização dos recursos fiscais entre e dentro das instituições estatais, cabe ao Estado implementar políticas que estimulem a utilização transparente, racional e eficiente dos recursos das instituições de educação superior públicas. Para tanto, faz a crítica dos mecanismos de distribuição de recursos estatais baseados em pressupostos negociados entre as instituições e o Estado e sugere a utilização de mecanismos que vinculem o financiamento a critérios de desempenho, mecanismos este que concentram ênfase nos aspectos quantitativos. Dentre eles, propõe a vinculação do financiamento aos insumos (número de estudantes matriculados, tendo em conta os programas), aos produtos (número de alunos graduados) ou à "qualidade". Cabe realizar um esclarecimento: a qualidade aqui é entendida enquanto característica da educação proporcionada pelas diferentes instituições, dentre as quais os alunos devem ter a possibilidade (ou liberdade, para utilizar termos mais neoliberais) de escolha, a partir das informações postas à disposição do público pelo governo, provenientes

principalmente de resultados de avaliações estandarizadas dos diferentes programas das instituições, baseadas em aspectos quantitativos e rendimentos dos alunos.

Con el objeto de que los estudiantes hagan selecciones racionales, necesitan recibir información adecuada sobre los costos y la calidad de los cursos en diferentes instituciones, así como las oportunidades existentes en el mercado laboral para los graduados en distintas especialidades. Los gobiernos pueden ayudar a elevar la calidad de la educación asegurando que tal información esté ampliamente disponible (por ejemplo, sobre los costos de las instituciones, su desempeño relativo y los salarios en el mercado laboral), y certificando la calidad mediante la acreditación.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p.69)

Aponta a importância da auto-avaliação – realizada de forma transparente – enquanto mediação para o desenvolvimento do sentido de “responsabilidade social” da instituição, através da reflexão crítica acerca da qualidade, pertinência, eficiência e financiamento dos programas desenvolvidos, com o fito de melhorar a qualidade do ensino e pesquisa das instituições de educação superior:

El principal factor determinante del desempeño académico es, quizá, la capacidad de evaluar y vigilar la calidad de los resultados de la enseñanza y la investigación. Según estudios recientes, a fin de evaluar la calidad de la enseñanza, los mecanismos de autoevaluación pueden promover un sentido de verdadera responsabilidad institucional. En varios países, las universidades examinan periódicamente la labor realizada con miras a juzgar, entre otras cosas, la calidad y la pertinencia de los programas, la eficiencia interna y las necesidades de financiamiento. Con el objeto de evaluar la enseñanza impartida por el cuerpo docente, los métodos empleados con mayor frecuencia dependen de las calificaciones de los estudiantes, los análisis de los esquemas de los cursos, las evaluaciones a cargo de los jefes de los departamentos y los colegas, y los premios a docentes. Es importante que los procedimientos y los criterios de evaluación sean transparentes y que sus resultados se empleen para tomar medidas correctivas. (op. cit., p.79)

Advoga, entretanto, que é fundamental a existência de um sistema externo de avaliação e acreditação – leia-se: é imprescindível o controle externo do desempenho (ou seja, dos produtos) da instituição no que diz respeito ao ensino e à pesquisa: “Las evaluaciones independientes para medir la calidad de los resultados obtenidos pueden ayudar a fijar y mantener niveles elevados de desempeño (...). Se puede mejorar la validez del proceso de evaluación estableciendo sistemas externos de acreditación, examen y evaluación, especialmente en el caso de las disciplinas científicas más avanzadas.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p.79)

A este propósito, defende ainda o Banco que, na medida em que os sistemas de avaliação superior aumentem em tamanho e complexidade, é mais adequado que a responsabilidade em assegurar a qualidade deste procedimento dependa de organizações institucionais ou profissionais que funcionem independentemente do governo: “Organismos independientes de fiscalización, pequeños pero capaces, pueden formular y supervisar las políticas de la educación superior, orientar las asignaciones presupuestarias y evaluar y dar a conocer el desempeño de las instituciones para beneficio de los futuros estudiantes.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p.10-11)

Em algumas linhas anteriores reproduzimos a preocupação especial do Banco em avaliar o desempenho das instituições nas “disciplinas científicas mais avançadas”, que representam justamente a área em que o setor privado tem maior interesse em realizar investimentos. Como ficaria então o financiamento às áreas pouco ou não-lucrativas que desempenham importância social? O Banco defende que nestas é possível o provimento de investimento público:

Los gobiernos no deben interferir en los mecanismos del mercado ni en las prioridades institucionales, a menos que la necesidad de intervención estatal sea apremiante y se justifique en el plano económico. Ejemplo de ello podrían ser las subvenciones públicas para ciertas especialidades de las ciencias aplicadas que tienen costos elevados o bajos rendimientos privados, pero rendimientos sociales importantes. (op. cit., p.68)

O Banco enfatiza ainda a necessidade de melhoramento da qualidade de ensino e pesquisa das instituições de nível superior. Para tanto precisa contar com os insumos mínimos para que seu desempenho tenha êxito: é fundamental que os alunos – egressos da escola secundária – estejam bem preparados, ou seja, que tenham a formação adequada (pré-requisitos) para poderem cursar a educação superior (mostra-se, segundo esta lógica, de capital importância o desenvolvimento de processos de seleção que garantam o perfil desejado); é imprescindível que os docentes sejam competentes e motivados – a principal estratégia proposta para tanto é que a remuneração destes seja vinculada à sua “produtividade”; é necessária a existência de instalações com equipamentos essenciais para o ensino e a pesquisa, que as instituições utilizem as inovações tecnológicas – contar com a orientação de representantes dos setores produtivos mostra-se interessante neste

sentido – e estabelecer intercâmbios internacionais com diferentes instituições, principalmente as de nível superior – ou seja, estarem “abertas” às influências externas.

Quanto à pós-graduação intercede o Banco que, embora seja preferível combinar estudos e pesquisas de pós-graduação na mesma instituição, é melhor que a investigação e pesquisa científica avançada sejam concentradas somente naquelas instituições que possam financiar adequadamente os programas. Desta forma o Banco defende o desenvolvimento de “centros de excelência”. Ademais, sugere a diferenciação entre instituições de pesquisa básica e de pesquisa aplicada.

Como mecanismo para promover o melhor uso do potencial técnico e científico das instituições de nível superior, propõe o estabelecimento de vínculos estreitos com a indústria através de cursos de formação avançada, programas conjuntos de investigação, consultorias, programas de educação permanente e parques científicos.

O Banco aponta ao final do documento suas pautas para o financiamento no futuro. Como anteriormente discutido neste texto, a expansão da educação superior deve se dar pela via privada (com nenhum ou pouco custo para o Estado) e pela participação de recursos privados na manutenção das instituições públicas. Isto para que, segundo as linhas do documento, os Estados tenham recursos disponíveis para investir na manutenção e expansão da educação básica; nas entrelinhas do texto, contudo, pode-se ler: para que os países em questão paguem em dia os altíssimos juros de suas dívidas.

Neste sentido, a ação do Banco – segundo ele mesmo – deve se dirigir ao provimento de financiamento aos países que adotem as diretrizes propostas por ele para a reforma da educação superior, ou seja, a condição para os (em)préstimos é os países desenvolverem políticas para a educação superior segundo as estratégias e prioridades acima apontadas. Em suas próprias palavras:

Seguirán recibiendo prioridad los países dispuestos a adoptar, con relación a la enseñanza postsecundaria, un marco normativo que haga hincapié en una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada, y que dé mayor importancia a los proveedores y al financiamiento privados. En estos países, los préstamos del banco para la educación de nivel terciario apoyan:

- Las reformas de políticas sectoriales
- El desarrollo institucional
- El mejoramiento de la calidad. (BANCO MUNDIAL, 1995, p.95-96)

O Banco afirma, por fim, que a concessão de seus empréstimos é baseada na “competência” das instituições e que tem destinado uma proporção crescente de recursos de empréstimos para os centros de excelência nacionais e regionais. Assegura, ainda, seu apoio aos esforços para diferenciar os sistemas de educação superior.

### **3.2.2. UNESCO: visão e ação para a educação superior**

Analisaremos a contribuição da UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – para a educação superior na década de noventa a partir, especialmente, de três documentos: “Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior” (publicado em 1995), “La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción. Informe final” (publicado em 1998) e os Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior realizada em outubro de 1998 na cidade de Paris. A opção em tratar estes documentos conjuntamente é decorrência de sua íntima articulação: os segundo e terceiro documentos foram produzidos baseados no primeiro e representam a reafirmação de seus pressupostos. Quando tratarmos de algum aspecto específico a apenas um dos documentos, faremos sua referência.

A entidade garante nas introduções dos documentos mencionados que sua intenção é formular “sinalizações intelectuais” a respeito do papel que a educação tem desempenhado, suas principais tendências e suas transformações em função dos desafios a que deve responder, ou seja, formula princípios fundamentais a partir dos quais sugere que seja pensado, desenvolvido e implementado o processo de mudança e desenvolvimento da educação superior.

Diferentes interlocutores participam da elaboração dos referidos documentos, dentre eles autoridades nacionais encarregadas da educação superior, organizações não-governamentais, o Banco Mundial, representantes da comunidade acadêmica e pessoas que trabalham com pesquisa sobre a educação superior, na construção de uma “plataforma compartilhada de idéias” e um marco conceitual para o desenvolvimento e mudança da educação superior no mundo.

A UNESCO reconhece que existe uma crise da educação superior nos diferentes países do globo:

En los umbrales de un nuevo siglo y de un novo milenio, somos testigos del extraordinario desarrollo de la enseñanza superior y comprendemos cada vez mejor su importancia vital para el desarrollo económico y social. Pero la educación superior se encuentra en crisis prácticamente en todos los países del mundo. El número de alumnos aumenta, pero la financiación pública disminuye, y aumenta también la distancia ya enorme que separa a países desarrollados y países en desarrollo en materia de enseñanza superior e investigación. (UNESCO, 1995, p.3)

Diante desta crise e da necessidade de um desenvolvimento humano sustentável, “en el que el crecimiento económico este al servicio del desarrollo social y garantice una sostenibilidad ambiental” (op. cit., p.7), advoga a necessidade de uma reforma global de todo o sistema de educação superior e de todas as suas instituições.

À educação superior é atribuído importante papel na sociedade contemporânea: “La educación superior destaca como una de las claves para poner en marcha los procesos más amplios que son necesarios para hacer frente a los desafíos del mundo moderno” (op. cit., p.28).

São vários os desafios deste nível de educação em um “mundo em transformação”, marcado por uma série de processos convergentes e contraditórios como democratização, globalização, regionalização, polarização, marginalização e fragmentação (UNESCO, 1995, p. 25 e UNESCO, 1998, p. 610).

O objetivo é transformar as instituições de educação superior em organismos que desenvolvam com seus parceiros uma visão global de seus objetivos, suas tarefas e seu funcionamento. Cabe-lhes contribuir na conservação, progresso e difusão do saber, incentivando a cooperação entre as diferentes nações em todos os ramos de atividade intelectual e o intercâmbio internacional de representantes da educação, da ciência e da cultura, bem como aumentar sua capacidade para adaptar-se às mudanças.

Se precisa una nueva visión de la educación superior que combine las demandas de **universalidad** de la educación superior y el imperativo de una mayor pertinencia para responder a las expectativas de la sociedad en que opera. Esta visión recalca los principios de la libertad académica y autonomía institucional e insiste al mismo tiempo en la necesidad de responder ante la sociedad. [sem grifos no original] (UNESCO, 1995, p.28)

Neste sentido, é fundamental que as instituições de nível superior desenvolvam sua prática de forma mais articulada com as demandas da sociedade e que lhe prestem contas referentes ao ensino, pesquisa e serviços que produzem – demonstrando, mediante resultados convincentes, a qualidade intelectual, o valor econômico, as perspectivas humanistas e a pertinência cultural da investigação e programas de estudo que realiza; deve guiar-se por três critérios: pertinência, qualidade e internacionalização.

A questão fundamental a partir da qual o seu fazer pedagógico é elaborado e realizado é: qual é e qual deve ser o papel do ensino superior na sociedade presente e futura? Qual o papel desempenhado pela instituição de educação superior enquanto sistema, bem como por cada uma das instituições em relação à sociedade, tendo também como referência o que a sociedade espera de seu desempenho?

A sociedade moderna requer não apenas um aporte de formação superior especializada, mas também uma plena consciência dos problemas culturais, ambientais e sociais contemporâneos. Neste sentido, a educação superior não pode descuidar do trabalho com os valores éticos e morais, com o desenvolvimento do espírito cívico e de participação ativa dos diferentes sujeitos, bem como do atendimento cuidadoso ao desenvolvimento pessoal dos alunos.

Cabe à educação superior contribuir para a busca de soluções para os problemas humanos e assumir a função de direcionar a renovação de todo o sistema educativo. Também consiste em tarefa de sua agenda a democratização do acesso e ampliação das possibilidades de participação na educação superior em diversas fases da vida (inclusive de educação permanente) para todos, especialmente aos membros dos grupos sociais desfavorecidos<sup>48</sup>. Haja vista que a histórica expansão quantitativa do atendimento à demanda por este nível de ensino se fez acompanhada pela permanência das desigualdades de acesso e de restrições financeiras, a UNESCO defende como uma das estratégias para o enfrentamento desta situação a diversificação das estruturas institucionais, bem como dos programas e formas de estudo.

---

<sup>48</sup> A UNESCO defende que a educação superior se torne acessível a todos, segundo a capacidade de cada um (UNESCO, 1998).



Faz a defesa, então, da co-existência de estabelecimentos de ensino superior universitários e não-universitários, que apresentem características específicas quanto à variedade de tamanho, perfil acadêmico e nível de estudos e fontes de financiamento e propriedade (públicas, privadas e mistas).

Argumenta que estes diferentes programas – que vão desde o provimento de títulos tradicionais ao ensino à distância, incorporando a oferta de cursos de curta duração, cursos em módulos, estudos de tempo parcial e até com horários flexíveis (UNESCO, 1998) – respondem às necessidades de aprendizagem de uma clientela diversificada, entretanto alerta para que se garanta a qualidade das diferentes modalidades:

La diversificación es una tendencia muy deseable en la educación superior actual, que debe ser apoyada por todos los medios posibles. Pero todas las decisiones encaminadas a fomentar la diversificación deben inspirarse en la preocupación por la **calidad** de las instituciones y los programas, la **equidad** en cuanto al acceso y la preservación de la **misión y la función** de la educación superior, con pleno respecto de la **libertad académica** y la **autonomía institucional**. [grifos no original] (UNESCO, 1995, p.21)

Para este desenvolvimento, defende o estabelecimento de relações bem definidas entre Estado e instituições de educação superior, de modo que caiba ao Estado a definição de normas gerais e do marco financeiro global, que assegurem a diferenciação das instituições quanto a seu funcionamento e propriedade e a partir dos quais as instituições desempenhem suas missões.

Devido à escassez de recursos públicos para a educação superior – situação esta que a entidade afirma que deve persistir nos próximos anos – mostra-se necessária a busca de novas fontes de recursos: “La financiación de la educación superior requiere recursos públicos e privados. El Estado conserva una función esencial en esa financiación. (...) La sociedad en su conjunto debería apoyar la educación en todos los niveles.” (UNESCO, 1998, p.29). Estes recursos podem ser captados pela participação dos alunos nos custos da educação (pela introdução e/ou aumento das taxas de matrícula e outras contribuições escolares) e estímulo de atividades geradoras de renda (através do estabelecimento de contratos de investigação com o setor privado, oferta de ampla gama de serviços acadêmicos e culturais e cursos breves).

Defende a existência de autonomia tanto para as instituições públicas como para as privadas, afinal todo autêntico centro de educação superior (seja público ou privado) tem um papel de índole principalmente pública. Os princípios de liberdade e autonomia institucional devem representar

un sentido de la responsabilidad cada vez mayor en la labor universitaria, en particular desde el punto de vista ético, y en asuntos como la financiación, la autoevaluación de la investigación y la enseñanza, y también la preocupación constante por la eficacia en relación con los costos y la eficiencia. Por otro lado, la evaluación y la apreciación de la calidad no han de ser, en particular tratándose de los centros de educación superior públicos, sinónimos de control externo exagerado, ni deben ser utilizadas como un modo de limitar la financiación pública. Tienen que funcionar como mecanismos que permiten a la enseñanza superior contribuir a su propia mejora. (UNESCO, 1995, p.32)

Os principais critérios para a avaliação do funcionamento da educação superior são a qualidade da educação, da formação, da investigação e dos serviços prestados à comunidade.

É dada ênfase à avaliação enquanto mecanismo privilegiado de possibilidade de as instituições, pela participação dos diferentes atores, se conhecerem e refletirem a respeito do papel que desempenham na sociedade e das mudanças que necessitam realizar. Mesmo quando a UNESCO defende com maior veemência a avaliação externa e a comparabilidade entre as diferentes instituições, mantém a defesa da participação dos sujeitos na avaliação:

Una autoevaluación interna y un examen externo realizados con transparencia por expertos independientes, en lo posible especializados en lo internacional, son esenciales para la mejora de la calidad. Deberían crearse instancias nacionales independientes, y definirse normas comparativas de calidad, reconocidas en el plano internacional. Con miras a tener en cuenta la diversidad e evitar a uniformidad, debería prestarse la atención debida a las particularidades de los contextos institucional, nacional y regional. Los protagonistas deben ser parte integrante del proceso de evaluación institucional. (UNESCO, 1998, p.27)

Assim, a avaliação institucional – constituída por auto-avaliação, avaliação pelos pares e avaliação externa – representa um mecanismo privilegiado e essencial a partir do qual as políticas globais e locais devem ser formuladas, tendo como alvo a melhoria e desenvolvimento da educação superior.

Para tanto, a avaliação deve ser realizada com a maior transparência possível. O processo avaliativo da qualidade deve começar com a participação ativa

dos sujeitos envolvidos com as pesquisas e o ensino realizados na instituição. A participação dos demais sujeitos, dentre eles os alunos, deve ser organizada levando-se em consideração o papel por estes desempenhado nas referidas atividades. A avaliação interna deve ser complementada por uma avaliação externa realizada por *experts*, entretanto não se pode perder de vista que – embora seja recomendada a existência de normas que permitam a comparação entre as instituições, reconhecidas, inclusive, no plano internacional – é fundamental levar em conta as particularidades do contexto no qual cada instituição está inserida, tanto nacional como regionalmente, para que a diversidade seja preservada e a uniformidade seja evitada.

A UNESCO advoga também o fortalecimento dos vínculos entre a educação superior e o setor produtivo:

La educación superior ha de fomentar, por consiguiente, actitudes caracterizadas tanto por la apertura como por la anticipación ante el mercado de trabajo y la aparición de nuevos sectores y formas de empleo. Ha de prestar atención a los cambios en las grandes tendencias del mercado a fin de saber adaptar los programas y la organización de los estudios a la modificación de las circunstancias, para brindar más oportunidades de empleo a los graduados. Aún más importante, sin embargo, es que la educación superior contribuya a conformar los mercados laborales del futuro, tanto desempeñando sus funciones tradicionales como contribuyendo a definir nuevas necesidades, en los planos local y regional, que lleven al desarrollo humano duradero. Dicho sea con pocas palabras: en una época en que la igualdad “título = empleo” ya no se aplica, lo que se espera de la educación superior es que produzca graduados que puedan no solo buscar empleos sino ser también empresarios y creadores de empleos eficaces. (UNESCO, 1995, p.31)

Assim, a educação superior deve estar sempre atenta às mudanças das principais tendências do mercado para poder adaptar-se a elas. Mas também deve revelar a nível local e regional as novas demandas de emprego.

É fundamental que as práticas pedagógicas desenvolvidas na educação superior formem nos estudantes qualidades como iniciativa, espírito empreendedor e adaptabilidade, que são indispensáveis para sua sobrevivência em um “mundo incerto”, no qual não há empregos para todos e que, portanto, demanda que os graduados não saibam apenas buscar empregos, mas saibam sobretudo criá-los, noutras palavras, que sejam “empreendedores”.

A UNESCO defende a educação como interesse público<sup>49</sup>: “Si carece de instituciones de educación superior e investigación superior adecuadas que formen a una masa crítica de personas cualificadas y cultas, ningún país podrá garantizar un auténtico desarrollo endógeno y sostenible”. Propõe, então, o desenvolvimento de uma universidade pró-ativa, que seja “firmemente anclada en las circunstancias locales, pero plenamente comprometida en la búsqueda universal de la verdad y el progreso del conocimiento”. (UNESCO, 1998, p.19 e 12).

As instituições de educação superior devem, através da solidariedade e cooperação internacional “asumir el liderazgo en la lucha por la difusión universal de los conocimientos y promover el desarrollo de las instituciones hermanas en el mundo entero” (UNESCO, 1995, p.45). Sendo a produção do conhecimento algo universal, sua produção e difusão adquirem maior amplitude e qualidade se forem fruto de esforços coletivos da comunidade internacional.

Cabe a estas instituições “contribuir a comprender, interpretar, preservar, reforzar, fomentar y difundir las culturas nacionales y regionales, internacionales e históricas, en un contexto de pluralismo y diversidad cultural.” (UNESCO, 1998, p.22) Além disto, a referida entidade reconhece que a educação superior é o principal lugar – e em muitos países em desenvolvimento, o único – em que são desenvolvidas investigações importantes e fundamentais para a sociedade. Neste sentido, defende sua importância enquanto privilegiado espaço de pesquisa, ainda que seja considerada um alto investimento. Estas instituições são constituintes do aparato estatal, ao mesmo tempo em que são uma parte essencial da comunidade local e da sociedade em geral, por isto é fundamental que exerçam suas funções “críticas e progressistas”.

---

<sup>49</sup> Utilizamos aqui a expressão interesse público devido ao fato de que a UNESCO embora utilize em seus textos a idéia de educação como bem público enquanto contraposição à concepção de educação como serviço, o faz segundo a lógica do mérito.

### **3.2.3. Os perigos e promessas da educação superior para os países em desenvolvimento: o discurso oficial da publicação conjunta do Banco Mundial e da UNESCO no ano de 2000**

O Banco Mundial e a UNESCO formaram o “Grupo Especial sobre Educação Superior e Sociedad”, que consistiu na reunião de *experts* de treze países, com o objetivo de discutir a educação superior – e seu futuro – nos países em desenvolvimento: “El Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad fue convocado por el Banco Mundial y la UNESCO para reunir expertos de trece países, con el propósito de explorar el futuro de la educación superior en el mundo en desarrollo. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.11)

No início do ano de 2000, vem a público “Higher education indeveloping countries: Peril and promises”<sup>50</sup>, documento este que segundo seus elaboradores, se baseia “na experiência e na convicção” e é destinado aos responsáveis pelas políticas (policy makers), à comunidade política em geral, às autoridades do sistema de educação superior, às entidades responsáveis pelo credenciamentos e doações e ao público em geral, dentre eles, os estudantes (op. cit., p.23 e 24).

O documento faz a defesa da necessidade de melhoria da qualidade da educação superior e ampliação do atendimento à demanda<sup>51</sup> – afinal, na atualidade, possuir um grau universitário é requisito básico para muitos trabalhos especializados e o conhecimento sofisticado e teórico constitui a principal via para o progresso técnico – enquanto condição para que os países em desenvolvimento participem e desfrutem da economia mundial. Nas palavras do grupo: “Sobre la base de investigaciones e intensos debates que se llevaron a cabo durante dos años, el Grupo ha llegado a la conclusión de que si no se imparte más educación superior y cada vez de mejor calidad, a los países en desarrollo les será cada vez más y más difícil beneficiarse de la economía mundial basada en el conocimiento.” (op. cit, p.11 e 20)

---

<sup>50</sup> O título da versão em espanhol deste documento é “La Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y promesas”.

<sup>51</sup> Discutiremos no item seguinte acerca do entendimento de qualidade defendida pelo Grupo.

Se a economia mundial baseia-se no conhecimento, o capital humano passa a ser considerado como fonte de riqueza, tanto atual como futura: “El conocimiento, las habilidades y el ingenio de los individuos son cada vez más decisivos para la economía mundial.” (op. cit., p.17) Nesta direção, o investimento em educação superior garante uma elevada rentabilidade social. Por isto o Grupo defende que é preciso dar tratamento mais equilibrado entre os diferentes níveis de educação e que o investimento em educação superior deve ser prioridade para os países em desenvolvimento:

A partir de los años ochenta, muchos gobiernos nacionales y donantes internacionales han otorgado a la educación superior una prioridad relativamente baja. Un análisis económico superficial, y a nuestro juicio equivocado, ha contribuido a la noción de que la inversión pública en universidades y otras instituciones de nivel superior brindan bajas tasas de retorno en comparación con las inversiones en establecimientos de educación primaria y secundaria. (...) El Grupo Especial, en cuanto equipo de trabajo, opina que como primerísima prioridad, deberían realizarse esfuerzos urgentes para ampliar la cantidad y mejorar la calidad de la educación superior en los países en desarrollo. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.11-12)

O sistema de educação superior, segundo a defesa do Grupo, tem as seguintes funções:

- satisfacer la demanda de los estudiantes de que les sea impartida una educación cada vez de mejor nivel cultural, más compleja y la vez gratificante;
- preparar a las personas necesarias para dirigir una sociedad moderna y contribuir a su progreso;
- proporcionar un foro en que la sociedad pueda analizar sus problemas y encontrar las soluciones apropiadas; y
- proporcionar un ambiente adecuado al estudio y al desarrollo de la cultura y los valores de la sociedad.” (op. cit., p.95)

Para atender à demanda, formar os líderes, estabelecer um foro de debate social e produzir um ambiente propício para o estudo e desenvolvimento de sua cultura e valores, a importância da educação superior consiste em: i) prover a um crescente número de estudantes conhecimentos e habilidades especializadas; ii) dotar de educação geral uma quantidade importante de estudantes; iii) ensinar aos estudantes não só o que é conhecido, mas também a maneira como poderão atualizar-se no futuro (“aprender a aprender”); e iv) “aumentar la cantidad y calidad de las investigaciones de cada país, permitiendo que el mundo en desarrollo pueda

elegir, absorber y crear nuevo conocimiento, de manera más eficiente y rápida que hasta ahora.” (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.12)

Entretanto, a expansão da educação superior, segundo o diagnóstico realizado pelo Grupo, encontra uma série de dificuldades, dentre elas a grande demanda de financiamento público necessária para tanto. Defende, então, que é preciso que as ações sejam “criativas” e “consistentes” e que sejam baseadas em uma “nova visão” de ensino superior, melhor planificação e padrões mais altos de gestão. Além disto, alega que é primordial que as forças de todos os atores – públicos e privados – sejam utilizadas para que a expansão seja concretizada.

Tendo em vista que, para o Grupo, um sistema puramente estatal não se mostra apropriado para satisfazer as demandas de excelência e acesso, propõe que o modelo de financiamento seja misto para elevar ao máximo os ingressos provenientes do setor privado, de instituições e indivíduos que levem a cabo missões filantrópicas, bem como dos estudantes (op. cit., p.12-13).

Sugere que a educação superior passe a ser constituída por um sistema estatal, um sistema privado e um híbrido. Isto proporciona que a expansão da oferta do ensino superior se dê com pouco ou nenhum financiamento público e que ocorra uma maior adequação deste nível de ensino ao mercado, pela diferenciação entre as instituições: i) horizontal (financiamento público e/ou privado) e ii) vertical (distintos tipos de instituições).

Los sistemas de educación superior no solo se han expandido en todo el mundo, sino que la naturaleza misma de los establecimientos ha experimentado simultáneamente un cambio, como resultado de un proceso de diferenciación. Este proceso puede darse en sentido vertical, conforme proliferan distintos tipos de instituciones, es decir, a medida que junto a las universidades tradicionales de investigación, van apareciendo institutos politécnicos, escuelas profesionales, establecimientos que otorgan grados pero no realizan investigación, y centros de educación popular. La diferenciación puede darse también en sentido horizontal, merced a la creación de establecimientos manejados por agentes privados, tales como instituciones con fines de lucro, organizaciones filantrópicas u otras entidades sin fines de lucro, como asimismo, agrupaciones religiosas. El auge del aprendizaje a distancia, modalidad que cobra cada vez mayor importancia, es otro ejemplo de diferenciación, que se da tanto en sentido vertical como horizontal. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p. 32)

A constituição de um sistema diferenciado, composto por distintos tipos de instituições que, por sua vez, apresentam finalidades específicas, mostra-se em

condições para responder às necessidades do contingente variado de estudantes e do desenvolvimento dos países, em função das (sempre novas) demandas de maior diversificação profissional provenientes do mundo do trabalho. A flexibilidade, afinal, é tida como um dos requisitos da eficácia e permite a adaptação rápida às mudanças:

El desarrollo económico está asociado en general a un división más especializada del trabajo, y las instituciones de educación postsecundaria pueden cumplir una función esencial en cuanto a la entrega de las habilidades correspondientes. (...) Las instituciones públicas y privadas han respondido a esa demanda con la creación de programas académicos que distribuyen a los estudiantes en un rango más amplio de competencias. Algunos de estos nuevos programas les permiten, por ejemplo, titularse en forma relativamente rápida en especialidades de nivel inferior. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p. 34-35)

No sistema de educação superior – composto pelas instituições de educação superior, as organizações que participam diretamente em seu financiamento, gestão ou manejo e as regras (formais e informais) que deliberam sobre seu funcionamento –, cada instituição de ensino superior cumpre um papel determinado. As universidades de pesquisa que, em geral, são públicas e não perseguem fins de lucro, têm como meta alcançar a excelência, são extremamente seletivas quanto à admissão de alunos e se regem por padrões internacionais. Às universidades regionais – que podem fazer parte tanto do setor público quanto do privado – cabe a produção de um grande número de graduados, tendo como fim sua incorporação imediata no mercado de trabalho. O documento incentiva que desenvolvam cursos de curta duração (por exemplo, de dois anos). Os institutos profissionais e os institutos técnico-profissionais<sup>52</sup> – estabelecimentos privados com fins lucrativos, que operam, portanto, como empresas – são responsáveis pela “formação técnica” e pela “formação para trabalhos específicos”. O fato de serem privados colabora para que estejam em íntima relação com as forças do mercado (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p. 51-54).

As universidades virtuais e a educação à distância são veementemente defendidas pelo Grupo devido sua “viabilidade econômica”: “las nuevas tecnologías basadas en la utilización de satélites e Internet prometen llevar este tipo de

---

<sup>52</sup> Os institutos técnico-profissionais embora sejam considerados como paralelos ou parte da educação secundária, são tratados pelo documento como parte do sistema da educação superior.



enseñanza a grupos cada vez más numerosos, y no sólo a quienes viven en zonas remotas y escasamente pobladas, sino también en localidades con aglomeraciones urbanas.” Ademais, defende que este se “constituye un poderoso canal para integrar a la educación a grupos hasta ahora excluidos” (op. cit., p.34). Entretanto o Grupo salienta a necessidade de sua integração ao sistema de educação superior geral e a existência de padrões de acreditação e qualidade apropriados.

A estratificação da educação superior constitui-se como a solução para a expansão deste nível de educação bem como para sua adequada articulação com as necessidades de formação demandadas pelo mercado: “Un establecimiento estratificado es un híbrido que concilia las metas de excelencia y de educación masiva, y que permite el logro de ambas dentro de un sistema único sin necesidad de incurrir en grandes gastos.” (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.55)

A constituição de um sistema diferenciado e diversificado de educação superior requer que a ação Estatal seja bem definida: sua intervenção é essencial, contudo não deve ser excessiva.

Un sistema de educación superior eficaz tiene como condición importante el ejercicio de una supervisión activa por parte del estado. El gobierno debe asegurar que el sistema esté al servicio del interés público, entregue al menos aquellos elementos de estudios avanzados que no suministraría si se lo dejase enteramente en manos del mercado, promueva la equidad, y atienda aquellas áreas de investigación básica vinculadas con las necesidades del país. Debe también velar el Estado por que las instituciones de educación superior y el sistema en su conjunto operen sobre la base de la probidad y la transparencia financiera. Sin embargo, el Estado no debe excederse en su intervención. Debe actuar sólo cuando tenga un claro diagnóstico sobre el problema de que se trate, y cuando sea capaz de proponer una solución y esté verdaderamente en condiciones de poner en práctica. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.59)

Las autoridades encargadas de adoptar decisiones podrían planificar el desarrollo ordenado de un sistema de educación postsecundario, como asimismo, establecer mecanismos para mantener la calidad de la docencia y, lo más importante, privilegiar ciertas áreas que probablemente no habrán de recibir fondos privados. Entre éstas están comprendidos el fomento de la investigación científica básica, el apoyo a las ciencias humanas, y la concesión de becas para incrementar el acceso de los grupos subrepresentados. (op. cit., p. 19)

A função do Estado de zelar pelo interesse público é reduzida, neste contexto, à garantia de autonomia (financeira) às instituições públicas, de prover bolsas de estudos para membros promissores dos grupos mais desfavorecidos e de proporcionar que os estudos avançados que não interessam ao mercado, que

constituem as áreas “pouco atrativas” para o setor privado, mas que estejam relacionados ao bem estar da sociedade em seu conjunto sejam realizados nas universidades públicas.

O Estado deve exercer função de supervisionar as instituições de educação superior sem exercer o controle direto sobre estas. Para tanto é primordial que este determine um marco legal e normativo, a partir do qual o funcionamento das instituições possa ser regulamentado. O Grupo sugere a existência de instrumentos que podem contribuir para a melhora da educação superior – desde que sejam aplicados de forma centralizada e que seus resultados sejam vastamente divulgados (com especial destaque para a mídia) – como os sistemas de informação de gestão, as provas estandarizadas e os bancos de conhecimentos (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.58).

O financiamento estatal deve estar intimamente vinculado ao desempenho: quanto melhor o desempenho da instituição nas avaliações estandarizadas, maiores recursos; quanto melhor o desempenho dos professores nestas avaliações, maiores salários.

A competição – em suas várias modalidades – e, conseqüentemente, os mecanismos de premiação e punição são vistos como meios para incrementar a qualidade: “la intensificación de la competencia entre instituciones semejantes por captar profesores, estudiantes y recursos contribuirá a elevar los estándares, en la medida en que ello tienda a premiar el mérito y el desempeño”; “la competencia suele dar origen a diversas innovaciones provechosas y a un aumento generalizado de la calidad” (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.56).

Este modelo demanda que as instituições tenham “transparência”, portanto “es esencial el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas (accountability), pues ello permite vigilar y premiar continuamente el mejoramiento, o sancionar el deterioro” (op. cit., p.57). Esta é a concepção de avaliação institucional defendida pelo Grupo.

Cabe ainda ao Estado assegurar a “estabilidade” do sistema, garantindo que o financiamento a longo prazo das instituições públicas e criando um clima condizente ao financiamento sustentável das instituições privadas. As universidades

públicas precisam desenvolver novos métodos para arrecadação de fundos, afinal os recursos estatais são limitados. O documento sugere como inestimáveis estratégias para obtenção destes recursos a “oferta de programas de formación de ejecutivos, la comercialización de los servicios especializados del personal docente o la prestación de diversos otros servicios – como son, por ejemplo, la realización de exámenes de laboratorio y el arrendamiento de instalaciones” (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.56, 64-65).

Se cabe o ingresso de fundos privados nas instituições públicas, é necessária a existência de um marco legal que autorize a recepção e a utilização destes fundos, bem como é fundamental a limitação legal da propriedade das pesquisas pelas universidades.

Compete ao setor público a supervisão atenta das instituições privadas: ““El sector público también debe cumplir un papel cada vez más importante en la supervisión de las instituciones privadas, contribuyendo de ese modo a estimular la competencia dentro del sistema, la que constituye, en sí misma, un importante estímulo para mejorar la calidad de la educación y la eficiencia de la gestión.” (op. cit., p.109)

Para desenvolver a educação superior nos países em desenvolvimento com a qualidade defendida pela Força-Tarefa, é preciso ainda dar enfoque à melhoria da Educação Básica, que seja desenvolvido nas instituições o “bom exercício do poder”, que maior atenção seja dada ao desenvolvimento científico e tecnológico e que os conhecimentos humanísticos façam parte dos currículos dos cursos da educação superior.

O Grupo intercede que é fundamental a melhoria da Educação Básica utilizando-se do argumento de que: “Muchos alumnos ingresan a la universidad sin la preparación académica necesaria. Una educación básica y secundaria deficientes, combinadas con la falta de selección en el sistema académico están en la raíz de este problema.” (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.26)

Para a melhoria deste nível de educação, advoga a necessidade de melhoria de seus currículos, da capacitação de seus professores, dos métodos de ensino e do acesso a materiais didáticos chaves (op. cit., p.87). Defende ainda a necessária

articulação entre a educação superior e o ensino fundamental e médio, enquanto instâncias que precisam funcionar como vias de mão dupla:

Un sistema de educación superior no funciona en el vacío. Es condición de su eficacia poner debida atención al estado general de la educación secundaria del país, a fin de conocer el grado de preparación de los estudiantes. El propio sistema también puede prestar servicios a la docencia primaria y secundaria, mediante la formación de docentes calificados para esos niveles y la difusión de potenciales innovaciones educativas. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.57)

O Grupo confia que o bom exercício do poder acarreta em melhoria para a educação (op. cit., p.78) e é fundamental que o exercício do poder aconteça de forma “compartilhada”, através de um governo de cooperação dentre os diferentes sujeitos que atuam na instituição de educação superior.

A condução interna deste nas instituições deve ser realizada pelas “personas con larga experiencia académica y formación avanzada” e a externa deve ser comandada por especialistas. Quanto aos docentes, esta prática “supone asegurar que los docentes tengan influencia en la conducción del establecimiento. Esto se aplica especialmente a la política educativa y, más específicamente, al desarrollo curricular y al nombramientos de los académicos.” (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.68)

Aos estudantes cabe participar da organização e administração de atividades extracurriculares e serviços estudantis, bem como avaliar a infra-estrutura e professores da instituição na qual estudam. Nas palavras do Grupo:

Suele discutirse el rol que ha de concederse a los estudiantes en un régimen de gobierno compartido. Hay que tener en cuenta que los alumnos estarán en la institución sólo transitoriamente (no más de unos cuantos años), mientras que los profesores y el personal administrativo tienden a permanecer largo tiempo en ella. Tal circunstancia concede a estos dos últimos grupos una autoridad natural sobre los primeros en numerosos aspectos de la gestión interna, particularmente en lo que concierne a asuntos propiamente académicos, como son, por ejemplo, los requisitos de admisión, la política de calificaciones y las exigencias para la obtención de títulos.

No obstante, los alumnos pueden desempeñar un papel importante en cuestiones que los atañen más directamente y con respecto a las cuales, están capacitados para hacer aportes constructivos. Entre ellas pueden figurar, en el plano no académico, las actividades extracurriculares y la administración de diversos tipos de servicios estudiantiles, como son alojamientos y otros. También pueden hacer algunas contribuciones valiosas en el ámbito propiamente académico, por ejemplo, en lo que se refiere a los distintos programas ofrecidos, la evaluación de los profesores y las necesidades de infraestructura. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.69)

Para o Grupo, a liberdade acadêmica deve ter limites e os direitos e deveres devem ser acordados entre os diferentes sujeitos da instituição.

O funcionamento da instituição deve se basear na meritocracia: “la selección y promoción de sus integrantes (docentes, personal administrativo, estudiantes) se basan en lo que se entiende en general por mérito.” É importante que as universidades gozem de suficiente estabilidade financeira e que prestem contas ante seus patrocinadores, sejam públicos ou privados, em função de um marco normativo de “direitos e deveres” mutuamente acordados (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.69-70).

Sugere como instrumentos para o bom exercício do poder:

- i) Plano Institucional (para que exista nitidez sobre o marco legal e entendimento acerca dos princípios da “correta condição central do poder”);
- ii) conselhos de faculdade (que são órgãos representativos dos professores e que têm incumbência de tomar decisões sobre matérias de política acadêmica);
- iii) conselhos diretivos de composição mista (“son órganos independientes que funcionan como mecanismos reguladores entre una universidad y las instancias externas ante las cuales debe responder, como el Estado o los patrocinadores religiosos o laicos. Cumplen la doble función de representar al establecimiento ante el medio externo y a éste ante aquél”);
- iv) a criação de um conjunto de regras transparentes, lógicas e claras para o financiamento e a prestação de contas (pautadas na flexibilidade, estabilidade e transparência);
- v) a existência de informações apropriadas para tomar decisões (para tanto é de fundamental importância o uso das tecnologias da informática);
- vi) utilização preferencial da nomeação do que da eleição para escolha de lideranças;
- vii) nomeação e ascensão dos docentes deve ser pautada em seu desempenho e pela avaliação realizada por pares acadêmicos;
- viii) a segurança no emprego deve ser intimamente relacionada à produtividade (é fundamental a fiscalização do desempenho acadêmico para que professores de baixo rendimento sejam exonerados);

ix) as modalidades salariais devem ser flexíveis (“Las modalidades salariales deben ajustarse en forma flexible a las diversas disciplinas, sin perder nunca de vista la existencia de un mercado laboral para los mejores académicos.”);

e

x) comissões externas, compostas por especialistas nacionais e estrangeiros, devem ser responsáveis pela revisão e acreditação, através da fiscalização do rendimento e fomento do exercício responsável de autoridade, pelo julgamento objetivo dos docentes e programas académicos a partir da aplicação de padrões apropriados (regionais, nacionais, internacionais) e da informação de mercado, que consiste em algo vital para a competitividade (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.73-78).

Quanto à ciência e tecnologia, o Grupo determina que os governos dos países em desenvolvimento devem dar preferência à melhoria da educação científica em todos os seus níveis, afinal esta está diretamente relacionada ao crescimento económico dos países:

La ciencia y la tecnología ejercen un impacto directo en la sociedad (...), el que puede traducirse directamente en crecimiento económico. Es fundamental, por lo tanto, que los países cuenten con un sector de educación superior sólido y bien desarrollado, pues ello les permitirá generar nuevo conocimiento científico, seleccionar y aplicar adecuadamente las tecnologías existentes y adaptarse en forma eficaz a las circunstancias locales. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.80)

Tal como se sostiene en Knowledge for Development, Informe 1998-1999 del Banco Mundial, ‘El conocimiento es como la luz. Ingrávido e intangible, puede fácilmente recorrer el mundo iluminando por doquier la existencia de los seres humanos. Y sin embargo, miles de millones de personas viven aún innecesariamente en la oscuridad de la pobreza’. En parte, al menos, los seres humanos viven en la pobreza porque no pueden alcanzar el interruptor para encender la luz, y ese interruptor es la educación. La educación superior nunca ha revestido tanta importancia para el futuro del mundo en desarrollo como en la hora actual. Es cierto que no puede garantizar un rápido crecimiento económico, pero el progreso sostenido es imposible sin ella. (op. cit., p. 22)

Nesta direção, somente com um sistema de educação superior sólido e desenvolvido é possível acender o interruptor que liga a “luz”. A constituição de tal sistema, todavia, demanda que o desenvolvimento da educação científica ocorra com o apoio do setor privado e da sociedade civil, com forte articulação com a indústria:

la industria puede jugar un papel clave en la renovación y el estímulo que necesitan las instituciones educacionales, imponiendo estándares específicos a la contratación de personal y creando becas competitivas, préstamos, programas de estudio y trabajo, y pasantías y donaciones para la investigación, Este tipo de acuerdos beneficia a las partes interesadas, que son las empresas, las instituciones educacionales y los estudiantes. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.83)

Intercede ainda o Grupo argumentando que nem todos os países em desenvolvimento devem desenvolver pesquisa básica em todos os campos e que estes devem ater-se à realização das pesquisas que contribuam mais diretamente para o seu desenvolvimento, tendo em conta o “mínimo de capacidade científica” que necessita. Salienta ainda a importância das forças do mercado na determinação das áreas em que devem ser desenvolvidas as pesquisas científicas:

En muchos países en desarrollo existe una capacidad muy limitada para realizar investigaciones científicas. Si bien no todos los países tienen que realizar investigación básica en todos los campos, cada uno de ellos debiera decidir qué tipo de investigación científica y tecnológica contribuiría más directamente a su desarrollo. Habida cuenta de los costos y otras dificultades, tal vez la pregunta que debiera plantearse podría ser: ¿cuál es el nivel “mínimo” de capacidad científica y tecnológica necesario para lograr los objetivos internacionales?

Lo mínimo que todo país necesita es contar con un pequeño grupo de sus propios ciudadanos capaces de entregar orientación informada y asesoría experta en materia de desarrollo científico y tecnológico. Además de tener personas capaces de discernir con rigor entre las distintas tecnologías, es necesario promover y dar apoyo a aquellas personas que sean capaces de llegar a ser autosuficientes en materia científica. (...)

A nivel mundial, las fuerzas del mercado son cruciales al momento de determinar en cual de los temas en competencia (...) se concentrará el esfuerzo científico. (Grupo Especial sobre Educación Superior Y Sociedad, 2004, p.90)

O documento faz também a defesa da importância da educação geral: “En el mundo moderno, la educación científica y tecnológica especializada goza de amplio reconocimiento; sin embargo, una educación con una extensa base cultural también es importante.” (op. cit, p.95) A referida educação geral (ou humanística) consiste, para o Grupo em um

currículum (o una parte de un currículum) orientado a impartir conocimientos generales y a desarrollar las aptitudes intelectuales generales, a diferencia del currículum profesional o técnico. Se caracteriza por su orientación hacia el desarrollo integral de las personas, independientemente de su capacitación profesional. Implica civilizar sus propósitos de vida, refinar sus reacciones emocionales y hacer madurar su comprensión de la naturaleza de las cosas, según el mejor conocimiento de nuestro tiempo. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.95-96)

La educación general constituye un excelente medio de preparación para las carreras flexibles, basadas en los conocimientos que dominan cada vez más los estratos superiores de la fuerza de trabajo moderna. Dada la rapidez sin precedentes con que aumentan los conocimientos, los establecimientos de educación superior deben dotar a sus alumnos de la capacidad de asimilar y manejar una gran cantidad de información que va en constante aumento. Las especialidades técnicas específicas, por lo tanto, están destinadas, casi inevitablemente, a la obsolescencia. Sin embargo, la capacidad de aprender será siempre un valioso seguro contra la incertidumbre de un ambiente económico en rápido proceso de cambio. (op. cit., p.95)

A importância da educação geral se justifica por várias razões: é fundamental para a formação de pessoas mais civilizadas e que tenham uma visão mais ampla da realidade; é imprescindível para a construção de sujeitos capazes de viver em um mundo que é baseado no conhecimento e sofre constantes e rápidas modificações – o que demanda dos sujeitos a capacidade de (re)atualização constante e de lida com um vastíssimo volume de informações.

Cabe a cada país em desenvolvimento desenhar seu currículo nacional de educação geral, haja vista que esta

Ayuda a la sociedad a examinar los temas sociales y éticos que plantean las nuevas políticas y proyectos de desarrollo, y a asegurarse de que los intereses de largo plazo de un país prevalecerán sobre los beneficios a corto plazo. En el ámbito del sector educacional, estimula a los países a definir sus propias prioridades intelectuales y a promover la identidad intelectual a través del proceso de definición del contenido de un currículum básico, que satisfaga las necesidades específicas del país. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.100)

Desta forma a educação geral pode contribuir para que os interesses do mercado não se constituam como os únicos interesses da sociedade.

Todos os alunos do ensino superior devem receber formação geral, entretanto o documento defende que sejam desenvolvidos distintos níveis de educação humanista, segundo as características e objetivos de cada estudante: i) um nível básico para todos os estudantes da educação superior, independente do curso e da instituição que freqüentem; ii) um nível de educação humanista destinado àqueles que seguem estudos especializados, profissionais ou técnicos; e iii) um nível intenso destinado aos estudantes excepcionalmente promissores. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.99)

O próprio Grupo admite que “los programas más extensos de educación humanista no son para todos, ni siquiera para la mayoría de los estudiantes, sino



para los más inteligentes y motivados; un amplio espectro del resto de los estudiantes podría acceder a programas menos intensivos.” (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.100-101) Entretanto para justificar esta “diferenciação” utiliza-se da meritocracia:

No obstante, subsiste el problemas de las diferencias de capacidad; no todas las personas son aptas para acceder al mismo nivel de capacitación o para realizar las mismas tareas, dado que algunas son más difíciles que otras. De esto se desprende que la desigualdad en algunas áreas es natural. Educar a los más capaces para que ocupen posiciones de liderazgo en todas las esferas de la vida debe responder al interés nacional, y es uno de los aspectos más importantes de la estratificación. (op. cit., p.101)

Os indivíduos aos quais se dirige o nível mais refinado de educação geral são aqueles que são formados para exercerem posições de liderança e atuarem na sociedade como cidadãos instruídos e trabalhadores capacitados para a indústria, o governo, a política e o mundo acadêmico (op. cit., p.99).

O Grupo defende que para a ampliação do atendimento da educação superior bem como para sua melhor adequação ao mercado é necessário que as instituições sejam capazes de captar recursos financeiros adicionais. A maior parte destes, entretanto, deverá ser proveniente dos próprios países em desenvolvimento.

As instituições precisam realizar uso racional e eficiente dos recursos existentes, bem como um melhor uso do capital físico e humano, afinal “los socios externos prefieren invertir su dinero donde sea bien aprovechado”. Conclui afirmando que, para que a reforma proposta neste documento seja efetivada, é de fundamental importância que seja constituído um diálogo transparente entre todos os interessados, a saber: os professores, a indústria, o governo, os futuros estudantes, dentre outros. (GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD, 2004, p.109).

### **3.3. As políticas propaladas pelo Banco Mundial e pela UNESCO ao longo da década de 1990: divergências e proximidades**

No que concerne às políticas para a educação superior, nosso objeto de estudo, as apreciações críticas produzidas pela UNESCO durante a década de 1990 apresentam nuances se comparadas à produção do Banco Mundial.

A primeira versão, em língua inglesa, do documento “A educação superior: As lições da experiência” elaborado por uma equipe de técnicos do Banco Mundial é datada de 1994 e tem como fim representar um meio para a implementação das políticas neoliberais nos diferentes países. Os documentos publicados pela UNESCO para a educação superior por nós analisados são, por sua vez, datados de 1995 (“Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior”) e 1998 (“La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción. Informe final” e os Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior realizada na cidade de Paris), entretanto os fóruns prévios de debate em distintas regiões do mundo que deram sustentação à sua elaboração iniciaram no começo daquela década.

A elaboração dos documentos de 1994 do Banco e de 1995 da UNESCO ocorre quase que simultaneamente. Contudo, quanto à forma de elaboração dos referidos documentos, enquanto a publicação do Banco é concebida por seus especialistas, a da UNESCO

se constitui numa “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI”, cuja intenção explícita é a de “encontrar soluções aos desafios e pôr em marcha um processo de profunda reforma do ensino superior”. O texto, após definir as suas “missões e funções”, estabelece as bases de “uma nova visão da educação superior” a partir de vários eixos prioritários que desembocam em alguns questões [sic!] centrais que passam para o plano da “ação”. Ao final, os delegados da Conferência Mundial se comprometem “a atuar juntos no marco de suas responsabilidades individuais e coletivas adotando todas as medidas necessárias a fim de tornar efetivos os princípios relativos ao ensino superior que figuram na *Declaración Universal* e se comprometem a “tomar as medidas imediatas” contidas no segundo documento *Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Enseñanza Superior*. [grifos no original] (TRINDADE, 1999, p.118-119)

A publicação da UNESCO de 1998 conta, inclusive, com a participação de representantes do Banco Mundial, ao lado de mais de 4000 outras pessoas, representantes de instituições governamentais, docentes, discentes, ONG's,

empresários etc. (SIQUEIRA, 2001, p.4). Entretanto, talvez em decorrência da diversidade de sujeitos participantes do debate e a forma horizontal segundo a qual este é desenvolvido, o Banco não tenha conseguido firmar sua visão como preponderante nesta publicação.

De fato as publicações em questão e as intenções explícitas do Banco Mundial e as da UNESCO apresentam distinções que merecem ser ressaltadas: enquanto esta pretende realizar “sinalizações intelectuais”, aquela apresenta políticas determinadas para serem aplicadas pelos países enquanto condição para a obtenção de financiamentos; enquanto grande parte dos interlocutores da elaboração dos documentos desta são sujeitos que “vivem”, direta ou indiretamente, a educação superior, os formuladores das políticas difundidas por aquela são seus próprios técnicos, que pouco ou nada entendem do fazer pedagógico da educação superior.

Em seus documentos, os dois organismos fazem um diagnóstico da situação da educação superior naquela década, considerando que, embora este nível de educação tenha apresentado extraordinário desenvolvimento, encontra-se em crise, crise esta que é decorrência do decréscimo de investimento público neste setor. Defendem também sua importância como fundamental para o desenvolvimento econômico e social.

Para o Banco Mundial, a educação superior tem importância essencial para o desenvolvimento econômico e social de um país por colaborar para o aumento da produtividade do trabalho e, assim, para o “alívio de sua pobreza”. A UNESCO, por sua vez, ao divulgar a necessária articulação entre a educação superior e as demandas da produção, aponta que cabe à educação superior contribuir para a sociedade no que diz respeito ao enfrentamento dos desafios do mundo moderno, desenvolvendo sua prática de forma articulada e compromissada com as demandas – atuais e futuras – da sociedade, tendo como fundamentos a pertinência, a qualidade e a internacionalização.

Para a superação da crise da educação superior, ambos os organismos defendem a diversificação das estruturas institucionais da educação superior em função da sua clientela diversificada, a necessidade de busca de novas fontes de recursos (em função da escassez dos recursos públicos) e a necessidade de o

Estado definir normas gerais e um marco financeiro global para o desenvolvimento da educação superior. Para o Banco, entretanto, a preferência de investimentos públicos deve ser destinada à educação básica – que nas políticas neoliberais tem sido geralmente reduzida ao Ensino Fundamental, quando não apenas às séries iniciais. Portanto a ampliação da oferta da educação superior deve se dar prioritariamente pela via privada<sup>53</sup>. A UNESCO, em contrapartida, defende que o compromisso do Estado com a educação superior é irrenunciável, e que, portanto estas instituições são constituintes do aparato estatal.

Enquanto a UNESCO defende que a educação superior de qualidade deve se tornar universal, o Banco defende que a oferta deste nível de ensino deve ser expandida, entretanto deve apresentar diferentes qualidades para os diferentes sujeitos<sup>54</sup>.

A avaliação institucional assume diferentes facetas para cada um destes organismos. Sugere o Banco que por meio da avaliação – que concentre ênfase nos aspectos quantitativos – o Estado seja responsável pela acreditação e fiscalização das instituições de ensino superior e que faça a utilização de mecanismos que vinculem o financiamento das instituições a critérios de desempenho. Destarte, o Banco defende o desenvolvimento de políticas avaliativas marcadas pelo acentuado controle estatal e pautadas na lógica mercadológica, que tem como constituintes a competição exacerbada entre as instituições de ensino superior e o estabelecimento de mecanismos de premiação e punição destas instituições, haja vista que são encarados como um estímulo fundamental para o incremento da produtividade e eficiência educacionais.

A UNESCO, em outra direção, propala a avaliação institucional como um meio privilegiado e fundamental a partir do qual os sujeitos envolvidos com a

---

<sup>53</sup> Defende o Banco, inclusive, que *o Estado pode fomentar o desenvolvimento da rede privada* e que o financiamento das instituições de educação superior, sejam públicas ou privadas, deve se dar de *forma eqüitativa*.

<sup>54</sup> Enquanto as elites permanecem sendo formadas nas instituições universitárias – já que a estas, segundo o Banco, cabe realizar a educação dos “futuros dirigentes” e preparar as capacidades técnicas de alto nível que constituem a base do crescimento econômico; aos pobres basta educação superior aligeirada, precarizada, ofertada por instituições não-universitárias. Noutras palavras, o Banco prega a existência de uma educação pobre para os pobres. A UNESCO, entretanto, ao defender a diversificação, ressalta a necessidade da garantia de qualidade da educação superior ministrada em suas diversas modalidades e instituições *para todos*, embora não explore suficientemente as condições e estratégias necessárias para tanto.

instituição possam conhecê-la e refletir a respeito do papel que esta desempenha na sociedade, bem como acerca das mudanças que necessitam realizar para contribuir com a melhoria e desenvolvimento de sua prática. Neste sentido, a avaliação não deve representar um controle externo exagerado, nem deve ser utilizada como um meio de limitação do financiamento público. Embora concorde que deva ser estabelecido um padrão de normas que possibilitem a comparação entre as instituições nacionais e internacionais, a UNESCO alerta que é de capital importância considerar as peculiaridades de cada instituição para que a diversidade seja efetivamente preservada.

O Banco faz a defesa de que a diminuição do investimento público neste nível de ensino tende a estreitar seus vínculos com as necessidades imediatas do mercado de trabalho, e isto é visto pelo Banco como algo positivo e necessário. A UNESCO, em contrapartida, defendendo a educação como um serviço público, advoga que não basta à sociedade moderna formação superior especializada; é necessário também que a educação superior trabalhe com formação humanística de todos os alunos. O discurso do então Primeiro-Ministro francês Lionel Jospin na Conferência da UNESCO de 1998 em Paris, expressa a vinculação que deve existir entre a educação superior, sem que esta se configure em estreita determinação:

[afirma o então Primeiro-Ministro francês, Lionel Jospin que] “se o ensino superior deve se adaptar ao mercado, eu recuso a concepção mercantil segundo a qual ele poderia ser determinado pelo mercado.” Acrescenta este comentário absolutamente pertinente de que se o “mercado é a realidade na qual agimos”, ele é, porém, um “instrumento” e “não é a razão da democracia”. Em consequência, “a universidade deve antes de tudo transmitir conhecimentos e qualificações, mas ela é também um lugar de aprendizado da democracia, de formação dos cidadãos e de realização individual.” (JOSPIN apud TRINDADE, 1999, p.122)

Enquanto a UNESCO destaca a bandeira da cooperação entre as instituições de educação superior e a necessidade de que estas prestem contas à sociedade; anuncia o Banco a competição entre as mesmas no “quase-mercado” educacional para angariarem fundos para sua subsistência – e, conseqüentemente sua forte vinculação com o mercado, a ação do Banco tem como objetivo explícito contribuir para a diminuição de custos e responsabilidades do Estado com relação ao provimento de educação superior, ao mesmo tempo em que pretende colaborar para o aumento da eficiência e capacidade de resposta do sistema educacional ao

mercado de trabalho. Nesta direção, trabalha para a implementação de novas formas e combinações de financiamento, fornecimento e regulação da educação superior, de forma que os Estados possam paulatinamente eximir-se de seu compromisso de financiamento e fornecimento de educação superior, mantendo, entretanto, a autoridade reguladora e controle último do sistema, especialmente quanto a seus produtos. Nestes tempos neoliberais é fundamental “despolitizar a educação” (GENTILI, 2001), transformando-a em mercadoria.

A UNESCO durante a década de 1990, por sua vez, representa uma espécie de amálgama, constituída a partir do embate de diferentes idéias e interesses políticos, expressos pelos diferentes sujeitos que participam da elaboração de seus documentos e políticas. Ao mesmo tempo em que reafirma do pressuposto do compromisso irrenunciável dos Estados quanto ao investimento na educação superior, apontando para a necessidade de sua universalização e defendendo que todo legítimo centro de educação superior (público ou privado) tem uma função de índole especialmente pública, defende a necessidade da busca de novas fontes de recursos, públicos e privados, para a educação superior e a implementação da diversificação neste nível de ensino, defesas estas que podem ser articuladas tanto à desresponsabilização estatal no provimento da educação superior, quanto à uma expansão da oferta de vagas neste nível educacional com diferentes qualidades, para os diferentes sujeitos, segundo sua origem de classe.

As prioridades e estratégias definidas e defendidas pelo Banco Mundial e pela UNESCO para a educação superior na década de 1990 apresentam, como vimos, ao mesmo tempo, divergências e proximidades. O documento “La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia” representa um conjunto de políticas educacionais a serem implementadas pelos diferentes países em desenvolvimento, enquanto os documentos produzidos pela UNESCO – “Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior”, “La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción. Informe final” e os Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior de 1998 – tem como alvo a realização de *sinalizações intelectuais* fruto de debates realizados em diversos fóruns com a participação de diferentes sujeitos, de múltiplas nacionalidades, impregnados de distintas posturas político-ideológicas, para servirem de fundamentação para a

reflexão dos vários países na elaboração de suas políticas para reforma da educação superior. Se a visão do Banco Mundial apresenta organicidade explícita, a da UNESCO é marcada por conflitos políticos entre as diversas posturas de seus interlocutores nesta década (conforme análise realizada no Capítulo 3). Contudo, tanto as análises da UNESCO como as do Banco são estruturais-funcionalistas, na medida em que, embora perpetrem a denúncia da chamada *crise da educação superior*, restringem-se à percepção de que há um desequilíbrio no sistema, mas não realizam o questionamento do modo de produção capitalista e suas contradições inerentes, além de, por vezes, superdimensionarem as possibilidades e as contribuições que a expansão da educação superior pode proporcionar à sociedade.

Se esta análise pode ser válida para a década de 1990, não é suficiente para a compreensão das contradições presentes no documento produzido conjuntamente pelas duas instituições em questão no ano de 2000. Cabe questionar, antes de qualquer outra indagação, o que pode estar por trás desta aliança. Quiçá tenha sido esta uma estratégia do Banco Mundial para associar-se à UNESCO, com o intuito de minimizar as resistências em relação a seu discurso e conquistar espaço e legitimidade política no meio acadêmico<sup>55</sup>.

Em um contexto político mais amplo, o referido documento caracteriza mais uma disputa entre o Banco Mundial e a UNESCO. De fato, pode ser visto como um tipo de reação levada a cabo pelo Banco Mundial visando enfrentar e diluir a mobilização e aglutinação de forças de diversos grupos ligados ao ensino superior não-alinhadas com a filosofia do Banco, e que de certa forma foi propiciada pelas discussões iniciadas de forma mais sistemática a partir de 1992 e que culminou com a Conferência Mundial sobre a educação superior em 1998, em Paris. Também deve ser visto como o acirramento de pressões dos grupos que dão suporte ao Banco Mundial (...) para introduzir mudanças nas instituições da ONU, parecendo ser a UNESCO a bola da vez. (SIQUEIRA, 2001, p. 8)

Embora o Banco tenha aderido a algumas teses defendidas pela UNESCO na década passada, como a necessidade de expansão da educação superior, a valorização do papel do Estado no financiamento, a necessária existência de sua missão pública e a importância da educação humanística na educação superior para os países em desenvolvimento, este documento está muito mais afinado às defesas

---

<sup>55</sup> Talvez a aposentadoria de Frederico Mayor e a ascensão de Koïchiro Matsuura como o diretor geral da UNESCO em 1999 tenha também contribuído para a alteração da ação da UNESCO.

realizadas pelo Banco Mundial em 1994 – inclusive reafirmando-as – do que com os documentos produzidos e publicados pela UNESCO ao longo da década passada.

Além do conteúdo, o documento datado de 2000 apresenta íntima semelhança à publicação do Banco de 1994 até mesmo no que se refere à forma e à metodologia de elaboração: são utilizados os “clássicos” destaques em forma de quadros, que contém exemplos ou resumos e quanto às bases teóricas, são feitas apenas menções às publicações do Banco Mundial.

Especialmente quanto à elaboração, esta se deu pelo trabalho de grupos de *experts* em detrimento de fóruns de discussão mais ampliados (como a UNESCO tem feito historicamente). Muito embora a “Força-Tarefa” que elaborou o documento “Educação superior nos países em desenvolvimento: perigos e promessas” (Banco Mundial-UNESCO, 2000) tenha sido composta por sujeitos de diferentes nacionalidades, esta não dissimula o poder e a influência norte-americana na formulação e determinação das políticas a serem adotadas pelos países em desenvolvimento quanto à educação superior.

A composição da Força-Tarefa se resumiu a 14 membros, dos seguintes países distintos: África do Sul, Estados Unidos, Paquistão, Palestina, Chile, Dinamarca, Brasil, França, Japão, Indonésia, Moçambique, Índia e Suécia. Em sua maioria, eram ex-Ministros de Estado em áreas como educação, planejamento, finanças e meio ambiente. O membro de nacionalidade brasileira foi o Prof. José Goldemberg, ex-Reitor da USP e ex-Ministro de Educação no Governo Collor.

Na direção e elaboração do documento, os Estados Unidos certamente tiveram uma maior influência, por contar não só com dois membros na Força-Tarefa, ao invés de um como os demais países, mas também ocupando posições-chaves. Os dois membros americanos na Força-Tarefa ocuparam respectivamente a Co-direção e Vice-direção do Comitê Diretor, havendo ainda mais dois representantes americanos que atuaram na função de “Diretores de Estudos”. Destes quatro integrantes norte-americanos, dois deles, David Bloom e Henry Rosovsky, da Universidade de Harvard, foram mencionados como “os principais responsáveis pela elaboração dos rascunhos deste relatório.” (The Task Force on Higher Education and Society, 2000, p.6). (SIQUEIRA, 2003, p.3)

Mais do que isto, este novo documento traz outra marca do Banco Mundial: como estratégia de convencimento para que os países em desenvolvimento – alvo da produção – desenvolvam suas indicações, é sugerida, em troca, uma redução da dívida:

O documento sugere ainda a possibilidade de uso dessa situação de fragilidade financeira para fazer com que os países endividados consentam em adotar reformas que implantem a estratificação formal do ensino superior. Para isso, um novo esquema de redução da dívida



foi proposto, especificamente usando como “moeda de troca” a aderência às reformas: “uma redução da dívida pode ser negociada em troca de reforma sistêmica do ensino superior.” (...). De fato, esta parece ser uma sugestão explícita para que as instituições multilaterais-bancárias (Banco Mundial, Banco Inter-Americano, Banco de Desenvolvimento Africano etc.) façam uso do seu poder, adquirido com a administração da dívida externa dos países em desenvolvimento, para forçar mudanças e influir nas políticas internas desses países. (SIQUEIRA, 2001, p.6)

O novo documento assim como o publicado pelo Banco na década passada, fundamenta-se na teoria do capital humano, que superdimensiona o poder da educação como causa e solução de pobreza e a vê como investimento que produz retorno. Defende um ponto de vista reduzido de conhecimento, a partir do qual este se encontra intrinsecamente relacionado muito mais com os interesses imediatistas do mercado – e da iniciativa privada – do que com os interesses da sociedade como um todo. Neste contexto, a “orientação ao cliente” passa a ser a expressão chave, seja este cliente compreendido como uma empresa privada, seja como um aluno que procura determinada instituição para comprar seu produto educacional.

Quanto à pesquisa, a Força-Tarefa não reflete acerca da falta de recursos públicos para o seu desenvolvimento; na realidade, o texto do documento chega até mesmo a dar a impressão de que isto pode ser positivo, haja vista que a competição é compreendida como um meio privilegiado para melhorar a eficiência do ensino superior e, com recursos insuficientes, as instituições terão que competir por recursos, o que possibilita sua maior articulação com a indústria e com o mercado em geral.

Reserva um papel subordinado para os países em desenvolvimento na produção de conhecimentos e não considera sua contribuição para o avanço da produção do conhecimento nacional e mundial, afinal os países (e indivíduos) desenvolvidos (que têm, portanto, renda superior) devem produzir e acessar conhecimentos de elevada qualidade, enquanto que os países em desenvolvimento (de renda inferior) devem assimilar e acessar sua produção. Além disto, a “apropriação indébita e a exploração praticada pelas nações mais ricas sobre o conhecimento, práticas e produtos existentes nos países mais pobres e em desenvolvimento são solenemente desconsideradas no referido documento” (SIQUEIRA, 2001, p.7).

É acirrado o caráter estratificado entre as instituições de educação superior, na medida em que, pela “diferenciação institucional” (que significa a adequação do ensino superior ao mercado e às frações sociais) e pelo incentivo ao ensino à distância (enquanto estratégia para a “democratização” do acesso ao ensino superior), é delimitada, em geral em função da origem de classe dos sujeitos, as características da formação que estes devem ter neste nível de ensino:

- as universidades de pesquisa (como núcleos de excelência) – providas preferencialmente pela via pública – devem desenvolver pesquisa básica e aplicada; lhes cabe realizar a formação das elites, pela produção de alguns especialistas bem-qualificados e generalistas com uma formação ampla e sólida, além de prestar serviços tecnológicos e políticos ao mercado;
- as universidades estaduais ou regionais – de oferta pública e/ou privada – têm como fim formar profissionais liberais e técnicos basicamente provenientes das frações de classe média;
- os centros universitários e faculdades isoladas servem para formar profissionais de pouca especialização em carreira de alto retorno privado, provenientes das frações média baixa e média; e
- as escolas profissionalizantes são destinadas aos egressos do Ensino Médio ou Fundamental provenientes das classes populares e têm como objetivo instruir os estudantes com habilidades práticas para trabalhos específicos.

O ensino superior, em oposição à defesa da UNESCO na década passada, não é defendido, neste novo documento, como um meio que contribua para a construção de uma sociedade mais democrática, justa e solidária, nem mesmo como um direito humano e social.

A “redefinição da função do governo” no ensino superior proposta se configura em reservar para o Estado o credenciamento, a fiscalização e a avaliação das instituições de ensino superior, bem como determinar a distribuição dos recursos públicos, em função do desempenho das instituições. Isto representa a ampliação da participação da iniciativa privada no provimento deste nível de ensino.

Vale ressaltar que a privatização tem se configurado como muito mais do que um complemento para a expansão da educação superior: o financiamento

privado e os provedores particulares constituem os principais instrumentos para a ampliação do atendimento deste nível de ensino<sup>56</sup>. Mais do que isto:

O crescimento da oferta privada tendeu a se beneficiar triplicemente da crise que atravessa a universidade pública: por um lado, canalizando e captando para si boa parte do aumento da demanda pela educação superior; por outro, desfrutando das vantagens oferecidas por administradores que, mediante regulação pseudoliberalizadora, autorizaram a criação de dezenas de novas instituições, transformando a educação superior em um verdadeiro (super)mercado de títulos e de cursos; finalmente beneficiando-se, do que respeita a algumas dessas instituições, de recursos financeiros diretos ou indiretos, concedidos por governos que sistematicamente demonstram mais generosidade com o lobby empresarial que controla a educação superior privada, do que com os reclamos da comunidade acadêmica que atua nas instituições públicas. (GENTILI, 2001, p.99)

Assevera ainda o Grupo outros argumentos já defendidos pelo Banco em 1994 que dizem respeito à amortização da gratuidade nas instituições de educação superior públicas e que o financiamento público deva destinar-se indistintamente para instituições públicas e privadas, em função da “qualidade” de suas propostas.

A concepção de autonomia já defendida pelo Banco na década passada é reafirmada pela Força-Tarefa: as instituições devem ter “autonomia necessária”, ou seja, autonomia para conquistar recursos e gerir recursos adicionais. Esta concepção de autonomia está articulada com a concepção neoliberal que pretende transformar a educação em mercadoria e submetê-la aos interesses do mercado em todas as suas dimensões: currículos, cursos, duração, objetos de pesquisa etc.

O provimento do ensino superior pela via privada tem, desta forma, se confirmado como um negócio muito lucrativo na atualidade; a diversificação escancara portas talvez não imaginadas há algumas décadas atrás...

Haja vista a argumentação defendida: é evidente que o documento “Educação superior nos países em desenvolvimento: perigos e promessas”, apesar da adoção de algumas das teses defendidas pela UNESCO nos anos de 1990, como a importância vital do desenvolvimento da educação superior – enquanto investimento que garante alta rentabilidade social – e a conseqüente ampliação do

---

<sup>56</sup> “Genericamente, o termo ‘privatização’ designa as iniciativas que ampliam o papel do mercado em áreas anteriormente consideradas privativas do Estado. Isso inclui não apenas a venda de bens e serviços de propriedade ou de prerrogativa exclusiva do Estado, mas também a *liberalização* de serviços até então sua responsabilidade, como educação, saúde e meio ambiente, pela desregulamentação e estabelecimento de contratos de gestão de serviços públicos por provedores privados.” [grifos no original] (Leher, 2001, p.152-153)

atendimento à sua demanda, bem como da necessidade de existência da educação geral neste nível de educação, representa uma reafirmação dos pressupostos defendidos no mesmo período histórico pelo Banco Mundial, em especial quanto à:

- 1) a diversificação e diferenciação da oferta de educação superior;
- 2) a defesa da busca de novas fontes de financiamento – para além da estatal – para a ampliação de sua oferta;
- 3) o enfoque na relação competitiva entre as instituições para angariarem estes fundos;
- 4) a constituição de uma estreita relação entre iniciativa privada e educação superior; e
- 5) a necessidade de redefinição da ação do Estado, para que seja capaz de executar a supervisão e controle último do sistema<sup>57</sup>.

A importância dada à boa governança, à competição institucional e à ação reguladora e controladora dos Estados no que concerne à educação superior – intensamente explicitada a partir dos mecanismos de avaliação da qualidade da educação superior – assume proporção inédita até então nos discursos destes organismos multilaterais. As reformas divulgadas articulam a educação superior a políticas de redução de gastos públicos e de reprodução do capital. Desta forma, antes de serem políticas educacionais, configuram-se como políticas econômicas, que têm como fito contribuir para a “mercadorização” da educação superior, pelo estímulo à competitividade – tanto entre as instituições quanto entre os sujeitos – e à busca da “satisfação dos clientes” – clientes estes que podem ser os alunos (que obtém *ensino*), as empresas privadas que injetam recursos financeiros nas instituições de educação superior, pela compra de seus “produtos”, especialmente a *pesquisa* que realizam e a própria comunidade que adquire seus *serviços de extensão*.

A adoção do conceito de *meritocracia* como justificativo e legitimador do “sucesso” ou “fracasso”, da “premiação” ou “punição”, dos sujeitos e das instituições de educação superior dissimula a materialidade na qual estes estão inseridos, concretude esta que é marcada pelas contradições do sistema capitalista de

---

<sup>57</sup> A UNESCO realiza na década de 1990 a defesa de algumas destas premissas, entretanto sua argumentação apresenta especificidades se comparada a do Banco – como discutido ao longo deste capítulo.

produção. Ora, sem dúvida a boa *performance* de uma instituição em uma avaliação estandarizada e a conseqüente conquista de maiores recursos públicos para a manutenção e desenvolvimento desta instituição, bem como a capacidade desta em angariar fundos privados estão para além de seu “talento” ou “mérito”. Da mesma forma, o desempenho do sujeito, tanto na educação superior quanto na sua vida produtiva, está para além de suas simples escolhas, empenho ou talento; a *diversificação e diferenciação* da educação superior vem legitimar a ampliação de sua oferta, entretanto com *qualidades diferenciadas* para os diferentes sujeitos, segundo a classe social a que pertencem. Tratar segundo esta ótica as diversas trajetórias a serem percorridas pelos sujeitos e instituições significa tratá-los como únicos responsáveis por seus *desempenhos*, não considerar as condições concretas da realidade da qual são parte e eximir o Estado de sua responsabilidade pública quanto ao *provimento* – e não apenas fiscalização – de educação superior.

É fato que os documentos produzidos pelo Banco Mundial e pela UNESCO a partir da década de 1990 têm tido influência determinante no delineamento das políticas nacionais para as reformas da educação superior nos vários países do globo, com especial impacto nos países em desenvolvimento, dada sua posição periférica em termos mundiais no período histórico atual<sup>58</sup>. Contudo, se as ações dos Estados não possuem total autonomia em relação às políticas macroeconômicas relativas à reestruturação produtiva e às reformas neoliberais, seria ingenuidade pensar que o processo de ressignificação da universidade é fruto exclusivamente da tirania da ação dos organismos multilaterais ou dos Estados, bem como seria grande equívoco julgar que as universidades são passivas diante das reformas resultantes dos acordos com o Banco, em especial.

As políticas decorrentes da ação do Banco Mundial e da UNESCO vão ao encontro da implementação dos pressupostos neoliberais nos países em desenvolvimento, o que neste momento histórico mostra-se fundamental para a reprodução do modo de produção capitalista na medida em que estimulam a

---

<sup>58</sup> Ainda que o Banco declare que suas análises constituem apenas um ponto de partida a partir do qual os governos podem estabelecer suas prioridades educativas, esta instituição adota uma postura chantagista com o intuito de coagir os diversos países a adotarem sua “cartilha”.

diferenciação da oferta da educação superior e a diversificação das fontes de financiamento das instituições, movimento este a ser regulado pelo Estado via implementação de sistemáticas de avaliação, pautadas em mecanismos de controle de “produtos” educacionais. Promove, assim, a subsunção da educação superior à lógica do *quase-mercado* e da *quase-mercadoria*, embasados na competição desenfreada e no “darwinismo social”.

No capítulo seguinte analisaremos em que medida os principais pressupostos para a educação superior nos países em desenvolvimento defendidos por estas agências se fazem presentes nas políticas nacionais desencadeadas entre os anos de 1995 e 2002 para este nível de ensino e, mais especificamente, qual o papel desempenhado pelo sistema nacional de avaliação no conjunto destas políticas.

## **CAPÍTULO 4**

### **A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO E RESPECTIVAS POLÍTICAS PARA O ENSINO SUPERIOR NO PERÍODO 1995-2002: A QUE INTERESSES RESPONDE?**

As mudanças ocorridas na educação superior brasileira entre os anos de 1995 e 2002 têm íntimas afinidades com o momento de desenvolvimento das forças produtivas, das relações de trabalho e da reestruturação do Estado. Em termos mundiais assiste-se ao movimento de transição do regime de acumulação fordista para o de acumulação flexível, marcado pela mundialização do capital, que vai ao encontro do processo de transformação do Estado de Bem-Estar Social em “Estado Necessário”, que nos países em desenvolvimento significa a busca de equilíbrio orçamentário pela diminuição de gastos públicos no setor de serviços, abertura comercial, liberalização financeira, desregulamentação e liberação dos mercados domésticos, privatização das empresas e dos serviços públicos (dentre eles, os de educação e saúde) (conforme Capítulo 1).

A crise e a reestruturação do Estado e da educação superior não são fenômenos exclusivos do Brasil, nem apenas de países do Terceiro Mundo ou da América Latina, mas uma realidade presente e comum à maioria dos países de todas as dimensões, graus de desenvolvimento e latitudes. Trata-se de fenômenos que acompanham as transformações da base econômica dos diferentes países (...). (SGUISSARDI e SILVA, 2001, p. 25)

Muito embora difiram grandemente em função da posição que os diferentes países ocupam no contexto mundial, pode-se observar que as reformas de Estado apresentam forte incentivo dos organismos multilaterais – em especial o FMI e o Banco Mundial (dentre outros) – e que têm se norteado na direção da realização de ajustes estruturais e fiscais, com nítida orientação para o mercado e ênfase em seu

papel na alocação de recursos financeiros, articulada à paulatina diminuição do papel do Estado no que se refere às políticas públicas (conforme Capítulo 1).

O Brasil não fica indiferente a este processo. A configuração do ensino superior brasileiro apresenta intrínseca afinidade com a circunstância histórica de desenvolvimento das forças produtivas, das relações de trabalho e da reestruturação do Estado. Assiste-se no país à implementação de uma série de políticas que têm como objetivo, dentre outros, a redução dos *gastos* públicos no setor de *serviços*, a *privatização* das empresas e dos *serviços públicos* (dentre os quais constam as áreas da educação e da saúde) e a desregulamentação e liberação dos mercados domésticos, com a finalidade de promover o *equilíbrio orçamentário* (SGUISSARDI e SILVA Jr, 2001).

Afinado às idéias do Banco Mundial (Capítulo 3), há o violento combate ao modelo universitário brasileiro, supostamente seguidor do modelo humboldtiano de universidade – que integra ensino, pesquisa e extensão<sup>59</sup> –, enquanto um modelo de educação superior caro e inadequado às necessidades nacionais. Apropriado, sim, em contrapartida, apresenta-se a máxima diferenciação institucional e a distinção – já defendida nos documentos do MEC datados da década de 1980 – entre as universidades de pesquisa (“centros de excelência”) e as instituições de ensino superior voltadas exclusivamente ao ensino.

A compreensão do saber enquanto bem particular/privado – em oposição à concepção de saber como *bem coletivo* – é sublimada, o que corrobora para a possibilidade de *mercantilização* (ou *quase-mercantilização*) deste e da educação institucional. Isto significa trazer para o interior das instituições de educação superior os valores e a lógica do mercado, da competitividade e meritocracia individual e institucional.

Os meios de comunicação social, em geral, acirram um embate no sentido da desqualificação e desprestígio dos serviços públicos (e da educação superior pública<sup>60</sup>, dentre estes), sublinhando os serviços e a eficiência da iniciativa privada,

---

<sup>59</sup> Segundo Cunha (1989) o modelo de universidade humboldtiano não chega a ser consolidado no Brasil, sendo que, inclusive, nossas universidades sequer merecem esta alcunha.

<sup>60</sup> Afinal a educação neste momento histórico é compreendida como um dos doze setores de serviços a ser regulamentado pelo GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Conforme Capítulo 1).



contribuindo para a legitimação do movimento de contração do Estado brasileiro quanto ao provimento destes serviços.

No âmbito do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), em consonância às diretrizes dos organismos multilaterais (FMI, BIRD, BID, etc.), apresenta-se em 1995 ao país uma proposta de reforma do aparelho do Estado que inclui, dentre outros, a adoção de expressões como *atividades não-exclusivas do Estado e competitivas, propriedade pública não-estatal e organização social*, que se relacionam diretamente a uma nova concepção de educação e, particularmente, de ensino superior.

As ações do MEC no período 1995-2002, por sua vez, são marcadas pela vinculação às diretrizes do MARE e dos demais ministérios da área econômica, “o que condiciona, em grande medida, as mudanças da universidade às propostas desses ministérios, que se apresentam ostensivamente como de natureza econômica e gerencial, fazendo das teorias administrativas verdadeiras teorias políticas.” (SGUISSARDI e SILVA Jr, 2001, p. 19-20)

Em decorrência da existência do *hiperpresidencialismo*, ou seja, um poder executivo extremamente forte no interior do Estado, que governa através do expediente de Medidas Provisórias (renováveis indefinidamente), são aprovadas e implementadas legislações e normas legais complementares (que contrariam, muitas vezes, os preceitos da Constituição Federal de 1988<sup>61</sup>), que contribuem para a construção de um “Estado Necessário”, na educação superior traduzidas pelo afastamento do Estado no que concerne ao custeamento exclusivo e privilegiado das instituições de ensino superior oficiais – o que instiga a flexibilização e a liberalização das instituições, especialmente quanto à busca de recursos financeiros complementares à sua manutenção e desenvolvimento junto à iniciativa privada –, afinada às políticas de diversificação institucional e à responsabilização pelos “resultados” ou “produtos” educacionais apresentados nos instrumentos standardizados constituintes do sistema de avaliação promovido pelo Estado.

Neste capítulo interessa-nos explorar o sistema nacional de avaliação do ensino superior no contexto da reforma de Estado e da educação superior nacionais, enfocando suas características, motivações, especificidades e contradições,

---

<sup>61</sup> Ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso, o poder executivo, sempre que julga necessário, propõe emendas ao texto constitucional.

enquanto condição para a compreensão do processo desenvolvido para a sua consolidação e do papel de destaque por ele desempenhado no conjunto das políticas para a educação superior no período que corresponde aos anos de 1995 a 2002.

#### **4.1. A reforma da educação superior no contexto do projeto de Reforma do Estado dos Governos Fernando Henrique Cardoso**

##### **4.1.1. Pressupostos políticos adotados pelo governo Fernando Henrique Cardoso para Reforma do Estado**

Inicia-se no Brasil nos anos 1980, contudo de maneira assistemática, a implementação de políticas de cunho neoliberal. Na década de 1990, especialmente com os Governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, assiste-se a um denso processo de desmonte do aparato científico e tecnológico arquitetado ao longo dos anos de desenvolvimentismo em consonância com a estratégia político-econômica de substituição de importações (NEVES e FERNANDES, 2002), bem como da estrutura do Estado, que paulatinamente vai sendo desresponsabilizado da execução das políticas sociais para a reprodução da força de trabalho.

O problema da Reforma do Estado representa preocupação central do plano de governo de Fernando Henrique Cardoso para os anos 1995 a 1998. Neste admite-se que

A crise brasileira é também uma crise do Estado. Sua solução envolve, necessariamente, uma corajosa reforma administrativa e a redefinição do papel constitucional do Estado na sociedade, do campo de atuação do setor público em seus três níveis – federal, estadual e municipal – e das formas de financiamento do governo.

O Estado perdeu a capacidade de investir e, por isso, deixou de promover o desenvolvimento, a justiça e o bem-estar. A deterioração dos serviços de segurança, educação e saúde é a face mais evidente da falência do Estado (...)

É preciso criar as condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. Isso significa assegurar a governabilidade e, sobretudo, tornar mais eficaz e responsável a prestação de serviços que a população requer nos campos da saúde, previdência, educação e segurança. É preciso, além disso, redefinir áreas de atuação do

Estado, para melhor alocação de recursos orçamentários e maior aproveitamento da capacidade de investimento.

Para otimizar a aplicação de recursos é fundamental, ainda, determinar claramente as competências e responsabilidades das três esferas de governo: União, estados e municípios. (...) A descentralização permite maior eficácia e controle social das ações governamentais, diretriz que permeia as propostas deste programa de Governo nas diferentes áreas de atuação.

Estes são os objetivos das reformas administrativa e fiscal, da redefinição das competências federativas, do estabelecimento de novas formas de parceria com o setor privado e de um programa reformulado de privatizações, cujo conjunto constitui o núcleo da reforma do Estado que será realizada pelo Governo Fernando Henrique. (CARDOSO, 1994, p.185-6)

Em conformidade com a postura assumida no período anterior à eleição, a Reforma de Estado constitui-se como assunto primordial da pauta deste governo, de modo que, a partir de 1995, a então Secretaria da Administração Federal é alterada para Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE).

A reforma do Estado, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano, ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma torna-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do estado brasileiro e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional, voltado para o atendimento dos cidadãos. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 269)

O então presidente, Fernando Henrique Cardoso, justifica aos brasileiros a importância da realização da reforma do Estado argumentando que

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. (CARDOSO, 1995, p. 6)

Segundo a ótica assumida pelo governo, a crise de Estado constitui-se em uma “tripla” crise, composta por uma *crise fiscal*, uma *crise do modo de intervenção da economia e do social* e uma *crise do aparelho do Estado*.

A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação

da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (MARE, 1995, p. 10-11)

O desígnio do governo é transformar a administração pública existente até então, compreendida como *burocrática* em uma administração *gerencial*, mais afinada aos processos de globalização e, portanto, adequada aos interesses deste grupo político no momento histórico:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “*gerencial*”, baseada em *conceitos atuais de administração e eficiência*, voltada para o *controle dos resultados* e *descentralizada* para poder chegar ao *cidadão*, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “*cliente privilegiado*” dos serviços prestados pelo Estado. [sem grifos no original] (CARDOSO, 1995, p. 7)

A adoção do paradigma empresarial pela esfera pública é veementemente defendida e fica evidente na fala do senhor presidente. A descentralização no que concerne ao “fazer” e o controle dos “produtos” representam a tônica do discurso, além da ênfase na eficiência. Traz também uma concepção de cidadania específica, afinada à visão de mundo neoliberal: o conceito de cidadão tem como significado restrito o de *cliente* ou, noutras palavras, cidadão é aquele que compra (ou pode comprar) os produtos e serviços oferecidos no mercado<sup>62</sup>.

Para tornar a administração pública mais eficiente,

são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma de previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (MARE, 1995, p. 11)

---

<sup>62</sup> Dourado (2002) alerta para o fato de que

No caso brasileiro, demarcado historicamente por um Estado patrimonial as arenas tradicionais do poder político sofrem alguns ajustes na direção da mercantilização das condições societais, agravando ainda mais o horizonte das conquistas sociais, ao transformar direitos em bens, subjugando o seu usufruto ao poder de compra do usuário, mercantilizando as lutas em prol da cidadania pelo culto às leis do mercado. Esse mote político e econômico, no caso brasileiro, implicou na última década uma maior concentração de riquezas, incremento da corrupção, privatização da esfera pública e, conseqüentemente, o alargamento das injustiças sociais e a diversificação e intensificação dos processos de exclusão social. (op. cit., p.237)

Ao MARE, entretanto, cabe implementar medidas para a realização “da reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’”. O projeto de reforma do aparelho do Estado proposto pelo MARE, nesta direção, recomenda nitidamente quais as atividades de que o Estado deve incumbir-se diretamente, quais as que deve apenas coordenar e/ou supervisionar e, finalmente, quais as que deve entregar à iniciativa privada. Para tanto, delineia a existência de quatro setores no interior do Estado:

- 1) O *núcleo estratégico do Estado*, ao qual compete a definição de leis e políticas públicas, bem como a exigência e cobrança de sua execução – formado pelo Ministério Público (Poderes Legislativo e Judiciário) e pelo Presidente da República, ministros e seus auxiliares diretos (Poder Executivo);
- 2) As *atividades exclusivas do Estado*, que abrangem os serviços em que se exerce o poder estatal de regulamentação, fiscalização, fomento (dentre elas constam o subsídio à educação e previdência social básicas);
- 3) Os *serviços não-exclusivos ou competitivos* que diz respeito ao campo em que o Estado age concomitantemente com outras *organizações públicas não-estatais e privadas*. (O Estado participa deste setor pois os serviços desenvolvidos neste envolvem direitos humanos fundamentais, como a educação e a saúde);
- 4) A *produção de bens e serviços para o mercado*, que corresponde ao espaço de ação das empresas estatais (que tendem a posterior privatização).

A proposta do MARE evidentemente caminha na direção de “enxugamento” do Estado na medida em que aposta na parceria “Estado-sociedade”<sup>63</sup> para o desenvolvimento e controle dos serviços sociais. O significado último desta consiste em proporcionar que a administração pública se torne mais flexível, eficiente e produtiva, pela garantia de “melhor qualidade” do serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, via redução de seu custo e “motivação” dos servidores.

---

<sup>63</sup> Vale destacar que o termo “sociedade” assume grande plasticidade nos textos legais: hora é entendido enquanto sociedade civil, hora enquanto “organizações não-governamentais” e até mesmo dá margem para seu entendimento enquanto iniciativa privada.

reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto [sic!] não está claro: a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos *serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica*. Chamaremos a esse processo de “publicização”.

Finalmente, através de um programa de publicização, *transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu funcionamento e controle.*

*Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da comunidade.* [sem grifos no original] (MARE, 1995, p. 12-13)

Enquanto estratégia para a *publicização* dos serviços públicos [sic!] <sup>64</sup>, por meio da *modernização* (ou *aumento da eficiência* da administração pública), mostra-se primordial o fortalecimento da administração pública direta (ou seja, do *núcleo estratégico do Estado*) e a descentralização da administração pública com a fundação de agências executivas e de organizações sociais circunspetas por intermédio de contratos de gestão.

#### **4.1.2. Pressupostos políticos presentes nas propostas de Governo de Fernando Henrique Cardoso para a educação superior**

Nas propostas de governo de Fernando Henrique Cardoso estão delineados os cerne das políticas a serem desenvolvidas para a educação superior nacional em seus mandatos. No documento “Mãos à obra Brasil” (1994), dentre as cinco metas prioritárias apresentadas consta a educação entendida enquanto “requisito tanto para o pleno exercício da cidadania como para o desempenho de atividades cotidianas, para a inserção no mercado de trabalho e para o desenvolvimento

---

<sup>64</sup> Segundo OLIVEIRA (2001), “publicizar” significa “dar a conhecer, informar”. Neste sentido, “a publicização do público é uma operação em que a cobra morde o próprio rabo, posto que ele já é, por definição, público.” Daí que o autor conclui que “O esforço teórico de Bresser Pereira, revela-se (...) como puro malabarismo intelectual para esconder a proposta de simples privatização.” (op. cit., p. 10)

econômico, e elemento essencial para tornar a sociedade mais justa, solidária e integrada.” Neste sentido, “A alta qualidade da educação, em todos os níveis, deve ser um objetivo central da ação governamental.” (CARDOSO, 1994, p.108)

As idéias defendidas neste documento vão ao encontro daquelas defendidas por MELLO (1993) ao expor os pressupostos da social-democracia para a educação. Segundo a autora, “a Revolução Educacional deverá ser construída em cima de um mote, slogan ou palavra de ordem ‘mais cidadania, melhor governo, menos Estado’.” e demanda “coragem”, dentre outros, para assumir que “nada é sagrado ou intocável, inclusive o ensino público” e para a realização da “redefinição do papel do Estado e do reconhecimento de que o público pode não ser aquilo que é operado diretamente pelo Estado” (op. cit., p. 25, 19 e 18, respectivamente).

A eqüidade é inseparável da eficiência. (...) Ao Estado cabe garantir ambas, como operador direto do ensino ou como ordenador da área educacional. Entretanto, se a eficiência e eqüidade poderem ser obtidas, mais rápida e economicamente, sem a gestão direta do Estado, nós não podemos hesitar em nome de bandeiras ideológicas. Instituições podem ser públicas sem serem estatais e receber dinheiro público para oferecer ensino gratuito de qualidade. Ao poder público caberá fiscalizá-las e avaliar seus resultados. (...) Isso implica uma revisão radical das relações entre o público e o privado na área da educação. (MELLO, 1993, p. 47)

A avaliação de resultados assume, neste discurso, dimensão incomum à história nacional: “Sendo a transmissão do conhecimento a principal função da escola, a forma mais confiável de avaliar se ela está cumprindo seu papel é a avaliação de resultados, aferida pela aprendizagem do alunado”. Ao Estado cabe, então, “dar autonomia e recursos às escolas e instituir mecanismos de avaliação dos resultados – aferidos pela aprendizagem do alunado – que permitam responsabilizar, cobrar, fiscalizar, incentivar”, bem como “definir diretrizes mínimas de organização e currículo.” e adotar “mecanismos para induzir a competição via valorização da qualidade do ensino” (MELLO, 1993, p. 20, 26, 46 e 51, respectivamente).

No âmbito de desenvolvimento da área de ciência e tecnologia, na qual a educação superior desempenha indispensável papel, Fernando Henrique Cardoso, em sua proposta de governo do ano de 1994, defende que a ciência e a tecnologia devem tornar-se mais relevantes para o desenvolvimento econômico, social e educacional do país. Para tanto se mostra fundamental a ampliação dos

investimentos na área (especialmente pela via privada), bem como a utilização de maneira racionalizada dos recursos materiais disponíveis, além da formação de um número maior de especialistas (CARDOSO, 1994, p.78-79).

O Brasil vem dedicando, até hoje, cerca de 0,6% de seu produto bruto a investimentos em ciência e tecnologia, enquanto países mais desenvolvidos ou em desenvolvimento acelerado, como os “tigres asiáticos”, gastam de 1,5% a 3% do PIB. Mais ainda, 80% dos gastos brasileiros em ciência e tecnologia são feitos pelo setor público, enquanto nesses países a maior parte dos gastos é feita pelo setor produtivo privado.

[Assim,] (...) é fundamental que o Estado amplie seus investimentos em C&T, usando os recursos orçamentários e outras fontes como a privatização, o financiamento internacional e novas parcerias com o setor privado. (op. cit., p.78-80)

Nesta direção, quanto às medidas para a ciência e tecnologia, encontram-se:

a) “Implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento científico e tecnológico condizente com a maior abertura e competitividade da economia e articulada às estratégias de desenvolvimento do setor industrial, de serviços e de infra-estrutura, e harmonizada à política educacional do país”, b) “Estabelecer uma política de parcerias entre o governo federal, os governos estaduais (especialmente as fundações estaduais de amparo à pesquisa) e o setor produtivo público e privado, no apoio a programas específicos de pesquisa básica e tecnológica e projetos de formação de recursos humanos”, c) “Ampliar as fontes de financiamento para a aplicação na geração e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos, em especial com recursos provenientes da privatização, da capacitação de recursos externos e do setor privado”, d) “Dotar os institutos e centros de pesquisa governamentais, universitários ou não, de *estruturas organizacionais compatíveis com suas funções, baseadas no estímulo à competência, na flexibilidade de contratação e promoção por critérios de mérito, em procedimentos de avaliação por pares, e autonomia gerencial e administrativa baseada em produtos e resultados bem identificados*”. [sem grifos no original] (CARDOSO, 1994, p. 81-83).

A diversificação de fontes de financiamento e a estratégia de fiscalização a ser promovida pelo Estado e pela sociedade em geral é a tônica do espaço reservado a tratar da educação superior, que tem como eixo o par “autonomia-avaliação”:



A política para o ensino superior deve promover uma *revolução administrativa*, que dê *efetiva autonomia* às universidades, mas que *condicione o montante das verbas que recebem a uma avaliação de desempenho e, especialmente, ao número de alunos que efetivamente formam, às pesquisas que realizam e aos serviços que prestam*. Um programa deste tipo deve prover recursos suficientes para que as escolas possam se adaptar às novas exigências, realizando uma correção gradual dos orçamentos atuais. Uma política como esta estimulará uma administração mais racional dos recursos e a *utilização da capacidade ociosa*, hoje existente, para generalizar os cursos noturnos e *aumentar as matrículas, sem despesas adicionais*. [sem grifos no original] (CARDOSO, 1994, p.114-115)

Para estimular a ampliação do atendimento à demanda ao ensino superior são destacados alguns pontos que concernem ao novo papel a ser desempenhado pelo Estado brasileiro, que, articulado às tendências internacionais, caminha na direção de redução de sua função de provedor direto da educação superior e amplia seu desempenho quanto à regulamentação, fiscalização e controle do ensino superior:

O governo federal atuará na melhoria da qualidade do ensino superior público e privado, em cooperação com estados e comunidades locais buscando:

- *Implantar um sistema de avaliação das universidades brasileiras* de forma a estimular a produção acadêmica coletiva e individual dos professores.

- *Eliminar os entraves burocráticos ao desenvolvimento da universidade, estabelecendo critérios claros de autonomia acadêmica e de gestão de recursos.*

(...)

- Eliminar o desperdício e a capacidade ociosa.

(...)

- Reformular o sistema de autorização para a criação de estabelecimentos e cursos, fixando critérios objetivos para distribuição de auxílios às instituições comunitárias, condicionadas à avaliação de qualidade.

- Implementar e reformular o crédito educativo, relacionando-o a uma avaliação da relação custo-benefício e estabelecendo critérios de ressarcimento de acordo com os princípios de equidade.

(...) [sem grifos no original] (CARDOSO, 1994, p.121-122)

A proposta de governo para o período 1999-2002<sup>65</sup>, por sua vez, apresenta o interesse de promover a expansão dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, de maneira a, dentre outros, “estimular a expansão das atividades empresariais em pesquisa e desenvolvimento e sua articulação com os órgãos federais e estaduais de apoio ao setor. Ao mesmo tempo, estimular a integração das entidades de pesquisa – universidades, centros de pesquisa e laboratórios – com as

---

<sup>65</sup> A referida proposta de governo, cabe destacar, é elaborada após a criação do Exame Nacional de Cursos e a implementação de diversas ações políticas para a educação superior articuladas às recomendações dos principais organismos internacionais, nos quatro anos anteriores, correspondentes ao primeiro mandato de Cardoso.

empresas, sobretudo as micro, pequenas e médias” (CARDOSO, 1998, p.120). Dentre as áreas definidas como prioritárias constam a educação e a saúde; dentre as estratégias a serem adotadas, a consolidação de *centros de excelência* em pesquisa.

A vinculação estreita entre as empresas e as instituições (dentre elas, as universitárias) demanda um novo padrão de gestão, que permita “atingir patamares crescentes de excelência e desempenho nessas organizações”, articulado a um novo “sistema permanente de avaliação e acompanhamento, a fim de estimular o planejamento e a eficiência na gestão, orientar as ações, revitalizar as instituições e permitir investimentos estratégicos” (CARDOSO, 1998, p.120).

Especificamente quanto ao ensino superior, a proposta parte da premissa de que a grande diversificação deste nível de ensino (em âmbito mundial, inclusive), enquanto estratégia para “adequá-lo às rápidas mudanças na expansão do conhecimento e das transformações tecnológicas e, em consequência, na produção e distribuição de serviços” (op. cit., p.125), necessita ser acompanhada, no Brasil, por políticas que promovam sua renovação e expansão.

há de se reconhecer que a estrutura do atual sistema universitário é *excessivamente rígida*, resumindo-se a instituições inspiradas em modelos tradicionais e a cursos regulares, com escassas possibilidades de transferências entre cursos ou faculdades.

(...)

A *ampliação* e a *diversificação* das oportunidades educacionais no nível superior não podem tardar. É indispensável implementar novas estruturas curriculares, *flexíveis*, aptas a se conectar com as mudanças em curso na sociedade e que garantam um efetivo dinamismo ao aprendizado.

Cursos *pós-médio*, isto é, formação de nível superior de menor duração, assim como a introdução de cursos sequenciais e modulados, com certificação intermediária, a exemplo do que é costumeiro em outros países, permitirão uma expansão substancial da oferta, a um custo adicional razoável, e poderão atender a demandas específicas de um mercado de trabalho em permanente mutação. [sem grifos no original] (CARDOSO, 1998, p. 126-127)

Às universidades, especialmente as públicas, permanece o atributo de realização de pesquisa e ensino de alta qualidade, bem como, em decorrência disto, cabe-lhes papel central no sistema de ensino superior. A educação para a massa deve ser promovida pela via mais barata (do ponto de vista do Estado), ou seja, por instituições direcionadas apenas ao ensino, prioritariamente de natureza privada, a partir de currículos, durações, propriedades etc. variadas, segundo os *perfis* e *escolhas* da demanda.

Cabe ressaltar que a diversificação é defendida, já na década anterior, pelo Ministro da Educação dos Governos Fernando Henrique Cardoso, Paulo Renato Souza, enquanto estratégia para o enfrentamento do “problema da falta de qualidade da maior parte dos estabelecimentos de ensino”, na medida em que “a diversidade de modelos, além de desejável, corresponde à pluralidade das experiências concretas” e em que “a indispensável indissociabilidade entre ensino e pesquisa deverá ser garantida para o conjunto do sistema tomado como um todo, e não necessariamente em cada uma de suas partes isoladamente” (SOUZA, 1988, p. 97-101). Defende também o intelectual neste momento que “as Universidades devem promover um processo contínuo e claro de avaliação de seus resultados de ensino, pesquisa e extensão”.

No plano de governo de Fernando Henrique para o período 1999-2002 o conceito de “nível superior” aparece de forma “ampliada” – de acordo com as orientações do Banco Mundial<sup>66</sup> –, passando a incorporar, especialmente, os cursos chamados de pós-médios, seqüenciais e de aperfeiçoamento.

*É necessário diversificar o sistema, tanto em relação aos programas de ensino oferecidos como em relação à natureza das instituições que o integram. O novo sistema continuará tendo nas universidades de pesquisa suas instituições centrais, geradoras de conhecimento e promotoras de ensino de alto padrão. Mas comportará também instituições diferenciadas, para o atendimento das necessidades de formação de recursos humanos, tanto nas áreas tradicionais do ensino superior, como nas áreas que emergem da nova configuração do mercado de trabalho.*

De qualquer modo, a universidade de pesquisa não pode ser o único modelo para todo o sistema. Sobretudo porque parcela significativa da expansão necessária será absorvida por instituições públicas ou privadas ainda sem condições de se caracterizarem como tal. O papel do setor privado no processo de expansão do sistema implicará uma clara *definição das relações do Estado e das instituições públicas com as entidades privadas de ensino superior*, assegurando-se a complementaridade de ambos os segmentos na implementação da política pública para o setor.

Especial atenção será dada ao aprimoramento do sistema público federal de ensino superior, que deverá assumir papel crescentemente estratégico no sistema universitário brasileiro, destacando-se pela excelência acadêmica, produtividade científica, formação de docentes e pesquisadores em nível de pós-graduação e oferta de serviços de extensão à comunidade. [sem grifos no original] (CARDOSO, 1998, p. 127-128)

Articuladas a esta conjetura, dentre as metas para a educação superior determinadas pelo plano constam: a) ampliar em trinta por cento a matrícula no

---

<sup>66</sup> O Banco Mundial utiliza veementemente em seus documentos a denominação “educação pós-secundária” para tratar de políticas para a educação superior, tratando-os como sinônimos. Estimula, assim, um alargamento deste conceito (pela incorporação neste de *tudo* que se segue à educação secundária), bem como a diluição e banalização da especificidade histórica da educação superior.

ensino superior (de modo a atingir 2,7 milhões de alunos em 2002); b) incitar o desenvolvimento de cursos à distância (para ampliar o número de alunos atendidos); c) modificar a estrutura curricular de modo a torná-la flexível, bem como ampliar as possibilidades de certificação de competências e habilidades; d) “executar o Plano Nacional de Pós-Graduação, concentrando os esforços nos doutorados acadêmicos e nos mestrados profissionais, bem como na avaliação dos programas para estimular a busca da excelência acadêmica segundo padrões internacionais”; e) aperfeiçoar o sistema de avaliação da graduação pela solidificação do Exame Nacional de Cursos (“provão”) e dilatação dos indicadores de qualidade e f) desenvolver o procedimento de credenciamento das instituições de ensino superior tendo como embasamento os resultados obtidos nos processos de avaliação. Para o sistema público federal, em particular, define-se como uma das prioridades a implementação da “autonomia universitária plena, englobando os aspectos administrativos e financeiros” (op. cit., p. 126-130)

Deste modo, a essência das políticas para a educação superior desenvolvidas nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso já se encontram em suas propostas de governo.

#### **4.1.3. A reforma da educação superior na conjuntura da reforma do Estado: a retração do espaço público e o alargamento do espaço privado**

Em “harmonia” com as políticas defendidas pelo Banco Mundial na década de 1990, a focalização do investimento público na educação institucional incide, neste período, na universalização do Ensino Fundamental e na ampliação dos programas de educação profissional, ou seja, na formação para o trabalho simples (NEVES e FERNANDES, 2002). Portanto, a manutenção e necessário desenvolvimento da educação superior nacional demanda de estratégias específicas. Tomando a educação, e a educação superior em especial, como um dos serviços competitivos e não-exclusivos do Estado (de acordo com os pressupostos defendidos pela OMC), a nova configuração do aparato estatal e a elasticidade que a expressão “sociedade” assume nas políticas governamentais, se torna possível a execução de duas táticas

articuladas que encejam a privatização deste nível educacional, quais sejam, a modificação do entendimento da educação pública, que passa a ser considerada como *educação pública não estatal*, aliada ao estímulo ao *empresariamento* do ensino superior.

Propõe-se que as universidades públicas transformem-se, voluntariamente, em *organizações sociais*, ou seja, em “organizações públicas não-estatais – mais especificamente fundações de direito privado – que têm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder executivo, e, assim, poder, através do órgão do executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal.”<sup>67</sup> (BRESSER PEREIRA apud SGUISSARDI e SILVA Jr, 2001, p. 34).

As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, deste modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc. (Brasil, MARE, 1995, p.60)

Indica-se, nesta direção, a transformação das universidades públicas federais, até então incumbidas de produzir conhecimentos para o público, em *universidades operacionais*, estabelecidas sob a forma de *organizações sociais*, capazes de receber subsídios públicos e privados para a realização desses objetivos (CHAUÍ, 1999c, 2001b, 2001d). Desta forma,

---

<sup>67</sup> Quanto aos objetivos para os Serviços Não-exclusivos, lê-se no documento do MARE:

- Transferir para o setor público [sic!] não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.
- Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.
- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.
- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. (MARE, 1995, p. 46-47)

as instituições estatais de educação superior transformar-se-iam em entidades públicas de natureza privada, pode-se dizer, *semipúblicas*. Na proposta de Bresser Pereira, as organizações sociais submeter-se-iam a três tipos de controle: estatal, comunitário e do mercado. Ao estatal, pois estariam sendo gerenciadas por meio de contratos de gestão celebrados com o Estado; ao comunitário, porque administradas por um Conselho de Administração; e ao mercado, porque a este caberia velar pela eficiência e qualidade dos serviços prestados, bem como oferecer um financiamento complementar ao oferecido pelo Estado. (SGUISSARDI e SILVA Jr, 2001, p. 46)

Em 1º de julho de 1995, o MARE traz a público o roteiro intitulado *Etapas para viabilização da aplicação da lei de organizações sociais na recriação de universidade pública a ser administrada por contrato de gestão*, onde estão contidos os pressupostos da *recriação de universidade pública não estatal*<sup>68</sup>. A transformação das universidades em organizações sociais dar-se-ia da seguinte forma:

- a. Conforme intenção do Min. da Educação e do Desporto, indica-se uma universidade, autárquica ou fundacional, para ser extinta e recriada como entidade pública não-estatal.
- b. O Ministro promove contatos com representantes da universidade a ser extinta e é iniciado o levantamento patrimonial, de recursos humanos e de serviços a serem assumidos pela nova entidade.
- c. A indicação da entidade é submetida ao Conselho Nacional de Publicização para estudo da viabilidade e eventual recomendação.
- d. Constitui-se uma Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, que deverá prever em seus atos constitutivos os requisitos para operar como Organização Social apta a celebrar contratos de gestão.
- e. A nova entidade registra seu estatuto em cartório de registro civil de pessoas jurídicas, não esquecendo de estabelecer entre seus objetivos a prestação de serviços de ensino público, sem fins lucrativos.
- f. Esta entidade apresenta-se ao Ministro e sua qualificação é analisada pelo Conselho Nacional de Publicização. Define-se (por quem?) a composição do Conselho Diretor desta entidade, por pessoas de “notória capacidade profissional e elevado espírito público”.
- g. Comprovada a habilitação desta Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, o Conselho Nacional de Publicização propõe à Pres. da República a qualificação da entidade como Organização Social.
- h. O Presidente da República encaminha ao Congresso pedido de autorização legislativa para celebração de Contrato de Gestão com a Organização Social e extinção da IFES que será substituída pela nova entidade.
- i. Concedida a autorização legislativa, o Conselho Curador da Organização Social, seguindo as prioridades de política governamental estabelecidas pelo Ministro da Educação, “assumirá suas atribuições de designar dirigentes, dispor sobre a estrutura, definir diretrizes e objetivos e zelar pelo cumprimento das metas e finalidades da instituição”.
- j. Definida a diretoria da Organização Social, tem início o processo de elaboração dos Termos de Contrato de Gestão e de transição administrativa da entidade estatal para a Organização Social.

---

<sup>68</sup> “Quanto aos prazos para as mudanças previstas, no que concerne à criação das *organizações sociais*, que afetariam as IFES (...), sua implementação era vista em 1995 como devendo ser desencadeada em curto espaço de tempo. Até a presente data – setembro/98 – como já dito, nenhuma IFES foi ainda transformada em organização social. Já o foram, porém, um Instituto de Pesquisa, uma Fundação Cultural e um Hospital Federal.” (SGUISSARDI e SILVA Jr., 2001, p. 44)

- l. O Ministro, representando o poder público, deverá assinar o contrato de gestão e supervisionar sua execução, onde estarão claramente identificados os serviços e as ações a serem desenvolvidas, a alocação e as metas a serem alcançadas.
- m. O contrato terá vigência de dois a três anos, findo o qual serão avaliados os resultados e o correto cumprimento dos seus termos, mediante fiscalização do Tribunal de Contas da União. (SGUISSARDI e SILVA Jr, 2001, p.35-36)

Deseja-se que a coerência interna própria das universidades seja impregnada pela lógica inerente ao meio empresarial, de modo que sua administração, bem como os conhecimentos e ensino desenvolvidos pela e a partir da educação superior sejam concebidos enquanto investimentos, portanto como algo *produtivo*, na medida em que devam garantir ganhos (lucros?) e representem bens privados ou *quase-mercadorias* de interesses individuais, a serem negociadas num *quase-mercado* de trocas.

As políticas para a educação superior brasileira desenvolvidas a partir da década de 1990, especialmente a partir de 1995, apresentam intrínsecas relações com aquelas propaladas pelo Banco Mundial a partir desta década. O diferenciação e diversificação deste nível de educação (tanto das instituições públicas como das privadas), bem como o estímulo para que as instituições públicas diversifiquem suas fontes de financiamento, têm sido a tônica do discurso oficial. Além disto, várias são as medidas tomadas para a “redefinição” da função do governo na educação superior nacional, tanto no que concerne ao financiamento – pelo incentivo da expansão da educação superior pela via privada –, quanto ao controle – pela criação de um marco jurídico e normativo definido, bem como de políticas e mecanismos apropriados de acreditação, fiscalização e avaliação das instituições. A autonomia restringe-se, então, à capacidade de captar e gerir recursos (públicos e privados) de forma eficiente. (CATANI, SILVA Jr e AZEVEDO, 2005; CHAÚÍ 2001a, 2001b, 2001c; DIAS SOBRINHO 2000a, 2002b; FÁVERO, 1998 etc.).

O movimento de privatização da esfera pública se dá tanto pela via do financiamento privado quanto pelo implemento da lógica privada nesta esfera. Dentre as medidas estatais para o incentivo para este processo de privatização, constam a diminuição do financiamento público para sua manutenção e desenvolvimento, a contratação precária de professores substitutos para o preenchimento temporário das vagas criadas pelos processos de aposentadoria “induzida” (ao invés da realização de concursos públicos para tanto), o

congelamento dos salários dos profissionais, a admissão de mecanismos de controle da produtividade dos docentes (em especial através da Gratificação de Estímulo ao Trabalho Docente), a requisição paulatina de taxas escolares (dentre as quais, a cobrança de mensalidades em cursos de pós-graduação *lato sensu*), a prestação de serviços pelas instituições de educação superior via fundações e o desenvolvimento de um astuto sistema de avaliação pautado no controle dos *produtos educacionais*.

A política de privatização da educação superior é sublinhada pela aprovação de dispositivos legais que normatizam a fragmentação da educação superior. O Decreto 2.306/97, de 19/08/1997 (que revoga o Decreto nº 2.207, de 15/4/1997), reza em seu artigo 8º que “Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do sistema federal de ensino classificam-se em: I - universidades; II - centros universitários; III - faculdades integradas; IV - faculdades; V - institutos superiores ou escolas superiores.” Determina, ainda, que dentre estas, (apenas) as universidades são caracterizadas pela indissociabilidade entre as atividades de ensino, de pesquisa e de extensão (art. 9º).<sup>69</sup>

Desta forma, se somente cabe às universidades a indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão como princípio educativo, às demais instituições cabe dedicar-se excepcionalmente ao ensino.

A política neoliberal de estímulo ao empresariamento da educação superior configura-se uma nova dimensão da relação entre Estado e iniciativa privada na execução da política educacional ao longo da nossa história.

Faz parte da nossa história educacional, portanto, a existência de duas redes de ensino: uma rede escolar pública e uma rede escolar privada, confessional e laica.

(...)

Essa divisão entre escola pública e escola privada adquiriu novos contornos com a Constituição de 1988. Pela primeira vez em nossa história *foi atribuída às escolas privadas laicas a possibilidade de obtenção de lucro, legitimando-as juridicamente como empresas de prestação de serviços* (artigos 209 e 213). [sem grifos no original] (NEVES e FERNANDES, 2002, p. 33-35)

---

<sup>69</sup> No Decreto nº 2.207, de 19 de agosto de 1997, estes mesmos pontos são tratados nos artigos 4º e 5º, respectivamente. O Decreto 3.860, de 09 de julho de 2001, entretanto, reza em seu artigo 7º que “Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, classificam-se em: I – universidades; II – centros universitários; e III – faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores”, porém mantém, em seu artigo 8º, que apenas as universidades têm a obrigação de realizar regularmente as atividades de ensino, pesquisa e extensão.



A partir da incorporação no texto legal da possibilidade de obtenção de lucro no campo educacional, o empresariamento do ensino superior, em curso no Brasil desde a década de 1970, é legitimado, o que explica, pelo menos em parte, a vertiginosa expansão deste ramo nos últimos anos.

Segundo dados do documento “Evolução do Ensino Superior – Graduação 1980-1998” (MEC/INEP, 1999) e da “Sinopse estatística do ensino superior – 2002” (MEC/INEP, s/d), a educação superior apresenta um crescimento extremamente significativo entre os anos de 1980 e 2002 em termos da graduação. Entretanto esta expansão não se dá de forma homogênea.

Em números absolutos, no ano de 1980 existem no país 882 instituições de ensino superior, número que chega em 1994 a 851 e em 2002 a 1.637. Isto representa um decréscimo de cerca de 3,5% entre os anos de 1980 e 1994, e um crescimento de 85,6% e 92,4% se tomamos o ano de 2002 e o compararmos, respectivamente, aos anos de 1980 e 1994 (Vide Anexos I e IV). Enquanto isto, a matrícula passa de 1.377.286 (em 1980) para 1.661.034 (em 1994) e, em 2002, para 3.479.913 apenas nos cursos presenciais, 40.714 nos cursos de graduação à distância e 41.552 nos cursos seqüenciais presenciais e à distância, representando um total de 3.562.179 (incremento de 158,6%, se tomarmos como referência o ano de 1980) (Conforme Anexos V e VIII).

Quanto à matrícula, a rede pública que incorpora cerca de 403.841 matrículas em 1980, passa a ser responsável em 1994 por 571.608 (incremento de 41,5%), enquanto a matrícula na rede privada responde, em números absolutos a 248.359 em 1980 e 463.118 em 1994 (crescimento de 86,5%), de modo que, neste ano, corresponde a 27,9% do atendimento neste nível de educação. No período entre 1994 e 2002 acontece uma verdadeira explosão nas matrículas da educação superior, em especial na rede privada. Tomando apenas os cursos de graduação presenciais como referência, a matrícula da total da rede pública consiste em 1.051.655, enquanto a da privada, 2.428.258 (de modo a representar 68,9% do total de matrículas nesse grau de ensino!) (Vide Anexos V e VIII).

Entretanto a heterogeneidade na expansão da matrícula não se esgota na diversificação público-privado; salta aos olhos quanto à diferenciação institucional.

Entre os anos de 1980 e 1994, o número de universidades aumenta de 65 para 127, sendo que passa de 34 para 39 o número de instituições mantidas pelo poder federal, de 9 para 25 a quantidade de instituições mantidas pelo estadual e de 2 para 4 pelo municipal. A oferta privada, entretanto, apresenta um crescimento significativo, passando de 20 para 59 instituições no período em questão (crescimento de 195%), o que representa 46,5% do número de universidades do território nacional (Segundo Anexos II e VI).

As Faculdades Integradas e Centros Universitários, por sua vez, apresentaram um crescimento de 20 para 87 instituições (incremento de 335%) entre 1980 e 1994, entretanto sua oferta concentra-se na via privada (se em 1980 existia 1 instituição pública – estadual – com esta característica e 19 privadas, no ano de 1994 elas somam 3 instituições municipais e 84 de natureza privada), respondendo em 1994 a 193.127 matrículas na rede privada e 10.334 na rede pública. No ano de 2002 somam-se 21.825 matrículas na rede pública (14.646 em Centros Universitários e 7.179 em Faculdades Integradas) e 588.197 na rede privada (415.669 em Centros Universitários e 172.528 em Faculdades Integradas), o que significa 96,4% do total de matrículas neste ramo do ensino superior (Vide Anexos II e VI).

Os Estabelecimentos Isolados, enfim, embora apresentem um decréscimo do número de matrículas no período em questão, mantém a concentração das instituições de natureza privada: se em 1980 a rede federal, estadual, municipal e privada dispõem de 22, 43, 89 e 643 instituições, respectivamente, passam a representar, no ano de 1994, 18, 48, 81 e 490 instituições, nesta ordem. Com 490 instituições, a rede privada responde neste ano a 314.339 matrículas em estabelecimentos isolados (cerca de 74,3% do total de matrículas nestes estabelecimentos). No ano de 2002, a matrícula em Faculdades, Escolas e Institutos soma 76.813 na rede pública e 599.240 na rede privada (88,6% do total) (Conforme Anexos II e VI).

Se em 1980 a educação superior pública assume 200 instituições enquanto a rede privada assume 682 (77,3% do total), a maneira segundo a qual a educação superior é expandida proporciona que sua configuração seja, em 1994, 218 instituições na rede pública e 633 na rede privada, chegando a 195 instituições

públicas em 2002 e 1.442 privadas. Se tomarmos a série histórica 1995-2002, período em que Fernando Henrique Cardoso respondeu à Presidência da República, a redução da rede pública consiste em 7,7% (de 210 a 195 instituições), enquanto a rede privada apresenta um incremento de 110,8% (de 684 a 1.442 instituições) (Vide Anexo IV).

Se pensarmos em termos de educação universitária (que associa ensino, pesquisa e extensão) e ensino superior (que pode se reduzir apenas às atividades de ensino), vemos que em 1980 7,4% das instituições configuram-se como de educação superior, enquanto 92,5% como de ensino superior; no ano de 1994 esta configuração passa para 14,9% e 85,1% e em 2002 para 10,2% e 89,8%, respectivamente (Vide Anexo III). Vale ressaltar, ainda, que ao longo da referida série histórica, as matrículas em universidades constituem cerca de 47% do total de matrículas em 1980, crescendo para cerca de 62% no ano de 1994 e mantendo praticamente este índice no ano de 2002 (Conforme Anexo VII).

Acresce-se a este quadro o fato da educação superior pública ser paulatinamente compelida a buscar recursos adicionais aos recursos estatais para a sua manutenção e desenvolvimento, promovendo um forte movimento chamado por vários autores de “privatização branca” nas instituições públicas. No momento histórico em questão, muitas instituições dependem de recursos privados, conquistados a partir de consultorias, prestações de serviços para empresas privadas, venda de pesquisas, cobranças de taxas escolares (especialmente nos cursos de pós-graduação *latu sensu*) etc. Aliada a esta *privatização financeira*, sofreu também da privatização de seu modo de organização, que deve ser pautado, segundo o discursos e estratégias oficiais, no modelo empresarial.

As políticas governamentais para a educação superior desenvolvidas entre os anos de 1995 e 2002, fazendo eco às diretrizes dos organismos multilaterais, apontam para uma exacerbação da estratificação institucional, entendida enquanto algo positivo, à medida que responde às demandas do mercado. Para além da multiplicidade de variedade de cursos ofertados, a “diferenciação institucional” traduz-se na existência de cursos e instituições diversas, destinadas aos sujeitos segundo sua origem de classe. A distinção entre universidades e demais instituições de ensino, já defendida na década anterior é sublimada e legitimada a partir de um

discurso meritocrático (no que tange aos sujeitos, bem como no que tange às instituições).

Neste contexto, a ação de supervisão e controle estatal do sistema adquire contornos específicos. E este controle é realizado pela definição de normas e legislações (que dizem respeito a currículo, exigências para credenciamento, recredenciamento etc.) e, principalmente, via implementação de um sofisticado mecanismo de avaliação. Trataremos deste a seguir.

#### **4.2. Exame Nacional de Cursos: expressão e parte da reforma da educação superior e do Estado**

As políticas para a educação superior realizadas no âmbito do MEC no período histórico analisado vêm ao encontro das políticas de centralização-descentralização<sup>70</sup>, de diferenciação e de diversificação institucionais e, principalmente, do movimento de desresponsabilização estatal quanto ao provimento de educação de nível superior e de privatização da esfera pública.

Segundo SAVIANI (1999a),

Com efeito, a orientação neoliberal adotada pelo governo Collor e agora pelo de Fernando Henrique Cardoso vem se caracterizando por políticas claudicantes: combinam um discurso que reconhece a importância da educação com a redução dos investimentos na área e apelos à iniciativa privada e organizações não-governamentais, como se a responsabilidade do Estado em matéria de educação pudesse ser transferida para uma etérea “boa vontade pública”. (op. cit., p. 230)

O Brasil, seguindo intensamente as propostas do Banco Mundial para a reforma do Estado e, como parte desta, a reforma da educação superior, adota uma determinada relação entre educação e produção do conhecimento, pautada no binômio privatização-mercantilização da educação, centrada na visão unilateral de custos e benefícios.

---

<sup>70</sup> As políticas para a educação superior realizadas nos Governos Fernando Henrique Cardoso são marcadas tanto pela centralização quanto pela descentralização, no sentido de que o poder central mantém o controle do sistema pela regulamentação do mesmo, pelo estabelecimento de credenciamento e recredenciamento institucionais, bem como pela avaliação finalística das instituições, ao mesmo tempo em que promove políticas de descentralização de gestão e financiamento.

A avaliação da educação superior, materializada no país a partir de 1995 e concretizada, em especial, pela mediação do Exame Nacional de Cursos e da Avaliação das Condições de Oferta, adquire um significado original e fundamental no conjunto das políticas públicas, desempenhando papel central na lógica de organização e funcionamento do sistema de educação superior.

SGUISSARDI e SILVA Jr (2001) denunciam, ainda, a íntima vinculação entre as políticas promovidas pelo Ministério da Educação e aquelas gestadas no âmbito do MARE:

De modo complementar ao MARE, na questão da Reforma do Estado, mas com uma atuação incisiva no propósito de profunda reestruturação do sistema de educação superior, o MEC tem se destacado pelo implemento de uma série de medidas de ordem legal (LDB, Decretos, Portarias, envio ao Congresso Nacional de Medidas Provisórias, Propostas de Emendas Constitucionais), além de, articulado àquele Ministério e aos Ministérios da área econômica, contingenciar recursos de custeio e capital, desautorizar o preenchimento, via concurso, das vagas docentes e de funcionários, congelar salários de docentes e funcionários das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). (op. cit., p. 46)

Veremos mais cuidadosamente o papel desempenhado pelo sistema de avaliação do ensino superior arquitetado ao longo dos Governos Fernando Henrique Cardoso e sua íntima vinculação com o processo que vai se desenvolvendo no país de reforma do Estado e do estabelecimento de uma nova relação entre este e seu sistema de educação superior.

#### **4.2.1. A “invenção” do Exame Nacional de Cursos**

Ao longo do Governo Itamar Franco é desenvolvido, a partir da articulação entre o MEC e a comunidade universitária, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que se orienta para a melhoria da qualidade e pertinência das práticas desenvolvidas pelas várias instituições de educação superior. Para tanto, a prática avaliativa é centrada nos processos desenvolvidos por cada instituição, respeitando a sua identidade, e tem como princípios básicos a participação voluntária das IES, a globalidade, a não-comparabilidade (dos resultados ou performances das instituições), a não-premiação ou punição (como decorrência dos resultados de avaliação) etc.

Este modelo avaliativo, muito provavelmente, não se mostra adequado ao Ministro Paulo Renato Souza e sua equipe enquanto alicerce para dar os subsídios necessários ao MEC para o desempenho das funções de coordenação e controle do sistema de educação superior. E isto por vários motivos. Dentre eles, o PAIUB abrange primordialmente às Instituições Federais de Ensino Superior (e por ser baseado na adesão voluntária, sequer atinge a todo este universo), ou seja, deixa grande parte das Instituições de Ensino Superior à margem desta proposta. Além disto não permite a comparabilidade entre as instituições, não estimula a incorporação dentro destas da lógica empresarial e competitiva, bem como não possibilita as informações necessárias para a “prestação de contas” e “controle” das IES por parte da sociedade (entendida como alunos, empresas etc.).

Articulada às novas demandas do Estado e da educação superior propaladas pelos organismos internacionais, à reforma de Estado proposta pelo MARE e aos interesses da elite nacional quanto à educação superior, um novo modelo de avaliação da educação superior se faz necessário em meados da década de 1990: demanda-se uma prática avaliativa que apresente mais afinidade com os pressupostos de redução do papel do Estado no provimento de ensino superior, que lhe possibilite, contudo, manter o controle último do sistema – modelo este de avaliação desenvolvido a partir da década de 1970, segundo o discurso oficial, com sucesso, em países mais desenvolvidos que o Brasil.

Esta avaliação deve ser centralizada e coordenada por uma agência nacional (no caso, pelo MEC/ INEP) e centrada nos resultados e orientada para o sistema. Interessa a constituição de um sistema avaliativo que tenha como um de seus pilares a averiguação dos produtos educacionais, em especial daqueles relacionados ao ensino, que possibilite constatar quais conhecimentos (e em que medida) são adquiridos pelos alunos ao longo do ensino superior e que possa ser organizado de forma que permita a comparabilidade entre as *performances* das diferentes instituições.

Referindo-se a 1995, a presidente do INEP, Maria Helena, reconstrói alguns aspectos do contexto de formulação do ENC (...)  
“Eu acho que [o ENC] foi um mérito do Ministro Paulo Renato, porque internamente nós tínhamos dúvidas sobre o desenho do sistema de avaliação do ensino superior e o *ministro insistia que ele queria um exame ao final dos cursos de graduação*. Quer dizer, nós enquanto equipe técnica, em particular a professora Eunice e eu, e a professora Gilda Gouveia, nós

tínhamos dúvidas. Nós achamos que a avaliação tinha que trabalhar com os indicadores globais de desempenho levantados pelo censo do ensino superior, com as comissões de visitas e com a avaliação institucional, tá certo? E com os processos de auto-avaliação interna das universidades. Mas nós tínhamos dúvidas com a obstinação do Ministro Paulo Renato em relação à implantação do Exame Nacional de Cursos ao final dos cursos de graduação. E o Ministro entendia que era preciso ter um exame ao final de curso que seria quase que um termômetro, um sinalizador de problemas e que esse termômetro ele se conjugaria com os outros procedimentos de avaliação, como a avaliação institucional que tem uma complexidade muito maior... Então, o Ministro diz assim: não, nós temos que combinar indicadores globais da instituição como um todo com indicadores dos cursos. O que eu quero saber é: como é que está funcionando o curso X? Por que o curso X da faculdade tal, que não é uma faculdade conhecida, funciona bem e o mesmo curso, vamos supor de direito, de uma boa universidade funciona mal? Quais são os referentes que me permitem fazer essa afirmação?” (Entrevista realizada no dia 06 de julho de 1998). (GOMES, 2003, p. 9-10)

A exclusão da participação efetiva da comunidade acadêmica no processo de elaboração da proposta de avaliação a ser implementada pelo MEC, bem como a falta de negociação entre este e os setores universitários, marca o período em questão – interrompendo o processo de consulta e cooperação estabelecido ao longo do Governo Itamar Franco com o Ministro Hingel – e representa, segundo Gomes (op. cit.) “mais um componente tático do processo decisório liderado pelo Ministro Paulo Renato do que uma falha do processo político da atual gestão”, a medida que lhe permite re-centralizar os procedimentos de decisão e controle. O depoimento da senhora Maria Helena Castro revela que a “obstinação” do Ministro, mesmo indo de encontro às idéias defendidas por sua equipe assessora, faz com que sua intenção de estabelecimento de uma avaliação “finalística”, pois pautada nos *produtos* e *resultados* do ensino superior, prevaleça.

Desta forma, depreende-se que a política de avaliação praticada pelo MEC, além de ser formulada e implementada “de cima para baixo” tendo em vista a relação entre o MEC e as instituições de ensino superior, também o é se tomarmos a relação entre o Ministro e sua equipe, inerente ao depoimento da então presidente do INEP.

#### **4.2.2. Marco legal e normativo da avaliação da educação superior**

#### **4.2.2.1. A avaliação da educação superior na Lei 9.131/95: o estabelecimento do Exame Nacional de Cursos**

A Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (que altera dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em vigor – Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – e dá outras providências), em seu artigo 1º, modifica a redação da referida lei, dentre os artigos alterados, constam os artigos 6º e o 9º. O inciso segundo do artigo 9º da LDB 4.024/61 passa, então, a atribuir à Câmara de Educação Superior as seguintes funções:

- a) *analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior;*
- b) *oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação;*
- c) *deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação;*
- d) *deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo Ministério da Educação e do Desporto sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias;*
- e) *deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto;*
- f) *deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais instituições de educação superior que fazem parte do sistema federal de ensino;*
- g) *deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos;*
- h) *analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior;*
- i) *assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto nos assuntos relativos à educação superior. [sem grifos no original] (LEI 9.131/95, art. 9º)*

Muito embora caiba à Câmara de Educação Superior formular políticas educacionais (alínea b), controlar a prática educativa por meio da definição das diretrizes curriculares (alínea c), contribuir para a manutenção da coerência interna do sistema (alínea f) etc., o foco de sua ação encontra-se na avaliação (alíneas a, d, e, g).

O artigo 6º da LDB 4.024/61, por sua vez, passa a vigorar com a seguinte redação: “O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política



nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem.”

Além disso, a lei 9.131/1995 reza, em seu artigo 3º, que “o Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão.”

No inciso 1º do referido artigo determina-se que

§ 1º Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o caput incluirão, necessariamente, a realização, *a cada ano*, de exames nacionais com base nos *conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação*. [sem grifos no original] (op. cit, art. 3º)

Desta forma, a lei já define a periodicidade de realização da avaliação (anual), seu molde (exames nacionais), os conteúdos exigidos (conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados), propósito do exame (aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos) e sujeitos a serem avaliados (alunos em fase de conclusão), além da abrangência do exame (cursos de graduação).

Em seguida determina, ainda no artigo 3º, que

§ 2º O Ministério da Educação e do Desporto divulgará, anualmente, o resultado das avaliações (...), inclusive dos exames (...), informando o *desempenho de cada curso*, sem identificar nominalmente os alunos avaliados.

§ 3º A realização de exame referido no § 1º deste artigo é *condição prévia para obtenção do diploma*, mas constará do histórico escolar de cada aluno apenas o registro da data em que a ele se submeteu.

§ 4º Os resultados individuais obtidos pelos alunos examinados não serão computados para sua aprovação, mas constarão de documento específico, emitido pelo Ministério da Educação e do Desporto, a ser fornecido exclusivamente a cada aluno.

§ 5º A divulgação dos resultados dos exames, para fins diversos do instituído neste artigo, implicará responsabilidade para o agente, na forma da legislação pertinente.

§ 6º O aluno poderá, sempre que julgar conveniente, submeter-se a novo exame, nos anos subseqüentes, fazendo jus a novo documento específico. [sem grifos no original] (LEI 9.131/95, art. 3º)

Tendo como premissa que o que o MEC intenta é averiguar a qualidade dos cursos e não dos alunos, reza a lei que é proibida a divulgação dos resultados

individuais de performance no exame à população, bem como seu registro nos históricos escolares dos formandos; podem, apenas, ser entregues aos próprios estudantes. Muito embora os resultados obtidos no exame não possam ser utilizados para fins de aprovação ou reprovação dos estudantes, a realização do exame é obrigatória para a obtenção do diploma. Outro ponto que merece destaque é a possibilidade de os sujeitos prestarem o exame mais de uma vez, caso o desejem.<sup>71</sup>

Para minimizar a resistência estudantil é estipulado que as notas individuais devem ser entregues apenas aos alunos, além de que os alunos que eventualmente não realizem o exame recebam das IES um certificado de conclusão de curso – o que permite a comprovação de conclusão da Graduação – enquanto não prestam o próximo exame (a ser realizado no ano seguinte).

Consta no artigo 4º da lei em questão que “Os resultados das avaliações (...) serão, também, utilizados pelo Ministério da Educação e do Desporto para orientar suas ações no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente as que visem à elevação da qualificação dos docentes.” (Lei 9.131/95) Entretanto não se deixa claro de que forma estas ações serão realizadas e quais as responsabilidades do Estado diante de resultados insatisfatórios apresentados pelo exame. Parece existir, implicitamente, uma idéia de que a responsabilidade pela baixa performance dos alunos tem como principal causa a qualificação docente.

Articulando-se o novo papel do MEC às novas atribuições da Câmara de Educação Superior, depreende-se que a avaliação passa a assumir, a partir de 1995, centralidade inédita na história da educação superior nacional. É a primeira vez que uma lei condiciona autorização, credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior, bem como a desativação de cursos e habilitações (segundo a nova redação do artigo 9º, § 4º da LDB 4.024/61) a resultados obtidos em um sistema de avaliação – sistema este que, até meados de 1996, tem como único instrumento de avaliação para satisfazer a condição acima o Exame Nacional de Cursos.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Esta questão será discutida adiante.

<sup>72</sup> É conveniente destacar que, embora o Ministro Paulo Renato tenha argumentado, diante da resistência estudantil e dos docentes, que a política para avaliação da educação superior não se reduziria ao Exame Nacional de Cursos, a Lei 9.131/95, que cria o ENC não estabelece e menciona

GOMES (2002) aponta que contribui para a construção da nova lógica organizativo-funcional do sistema de ensino superior, promulgada pela Lei 9.131/95, a extinção, em 1994 – portanto no período correspondente ao Governo Itamar Franco –, do Conselho Federal de Educação (CFE). Isto vem a admitir que as relações entre o MEC e o (novo) Conselho Nacional de Educação<sup>73</sup> (CNE) – principais agências do sistema de ensino superior – sejam definidas de forma diversa àquelas estabelecidas com o extinto CFE<sup>74</sup>.

“A grande mudança ou a grande novidade” – disse em entrevista a este pesquisador a chefe de gabinete da secretaria de Educação Superior/MEC – “está ligada à extinção do Conselho Federal e à criação do Conselho Nacional, que deu a SESU a competência que ela não tinha”. Que competência? “A de analisar, avaliar... preparar processos e pedidos para a criação de novos cursos, novas instituições, novas universidades, novos centros universitários...” Qual era a lógica anterior? “Eles entravam no Conselho Federal. O Conselho tinha times técnicos que analisavam esses pedidos... [entrevista concedida em 1998] (GOMES, 2002, p. 296)

A nova engrenagem de funcionamento MEC-CNE pauta-se em um controle muito mais refinado do sistema de educação superior do que aquele desenvolvido, até 1994, pelo CFE.

#### **4.2.2.2. O sistema de avaliação da educação superior na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) e no Plano Nacional de Educação**

O processo de elaboração do texto da nova LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996) – é extenso e conflituoso. As discussões em torno da lei duram cerca de uma década. O embate travado entre governo e sociedade civil organizada, em especial por meio do “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública” – ao qual se associam mais de 30 entidades

---

outro procedimento avaliativo, senão este. Outros mecanismos avaliativos são determinados somente com a promulgação do Decreto 2.026 de 10 de outubro de 1996.

<sup>73</sup> O Conselho Nacional de Educação é estabelecido em fevereiro de 1996.

<sup>74</sup> No artigo 9, inciso IX, § 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) consta que “Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.” SAVIANI (1999b) denuncia que “Embora o verbo esteja no futuro, em verdade o Conselho Nacional de Educação já estava instituído exatamente pela lei 9.131 aprovada antes da LDB e regulamentando-a por antecipação.” (op. cit., p.8)

nacionais de caráter sindical, acadêmico, religioso, profissional etc. – que, inclusive, apresenta proposta própria de projeto de LDB, que tem sua última versão relatada pelo Jorge Hage (então PSDB-BA, depois PDT).

Segundo SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA (2004), entretanto,

O projeto de LDBEN aprovado em 1996, no entanto, não corresponderia às aspirações alimentadas em quase duas décadas. Nos descaminhos da tramitação do projeto, sobressai-se a carta posta na mesa, em maio de 1992, pelo governo Collor. O Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) apresentou texto próprio no Senado, atropelando as negociações inclusas na Câmara dos Deputados. Em 1993, o projeto da Câmara, agora sob a relatoria do deputado Cid Sabóia (PMDB-CE), foi enviado ao Senado. A eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, na avaliação de Saviani, trouxera nova composição de forças ao Congresso Nacional e a aliança entre PSDB e PFL indicava uma nova ofensiva conservadora. Em 1995, Darcy Ribeiro apresentou novo substitutivo, já resultante dos acordos que vinha realizando com o governo FHC e seu ministro da educação, Paulo Renato Costa Souza. Voltando à Câmara dos Deputados, o substitutivo de Ribeiro, agora relatado por José Jorge (PFL-PE), foi sancionado pelo presidente sem qualquer veto. O mesmo Saviani relembra que fato assemelhado só ocorreu com a Lei 5.692/71, durante o governo Médici, sob cujo autoritarismo a oposição estava inteiramente silenciada. (op. cit., p. 50-51)

Cabe assinalar que a LDB 9.394-1996 é promulgada sob a égide da Constituição Federal de 1988 que reza, no que concerne à educação superior, gratuidade no ensino público, gestão democrática da escola pública, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação universitária, a autonomia das universidades, dentre outros.

Vale transcrever o artigo 207 da Constituição Federal de 1988 que determina que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” Os termos e verbos utilizados são exatos e imperativos. A autonomia constitui-se como *princípio* da educação superior. Na medida em que a *autonomia* constitui-se em uma maneira de ser institucional a partir da qual cabe a esta se *autodeterminar* e que o termo *princípio* significa *origem, começo, causa própria*, a lei garante a estas instituições liberdade para se autogerirem, auto-produzirem, auto-definirem e, portanto, deixa em suas mãos a titularidade da avaliação. Além disto, a Carta Magna determina que compete aos

órgãos de governo a garantia de padrão de qualidade do ensino e a sua avaliação (op. cit., art. 206 e 209<sup>75</sup>).

O texto aprovado e reconhecido como LDB, fruto de embates e expressão de várias vozes (CURY, 2001), apresenta uma série de pontos que precisamos discutir à medida que são fundamentais para a compreensão da política de avaliação da educação superior. Dentre estes consta o artigo 9º, que determina as funções da União quanto à educação. Cabe à União, dentre outros:

- V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
- VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
- IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino<sup>76</sup>. (LDB 9.394/96, art. 9º)

Este artigo, no que concerne à avaliação, em geral, e à avaliação da educação superior, em particular, proporciona à União poderes de coordenação e avaliação da educação escolar, inéditos no país, de modo a centralizar nesta instância o controle da educação por meio de processos avaliativos, pautados, principalmente no rendimento escolar dos estudantes, cursos e instituições. Incumbe à União também as tarefas referentes à normatização, regulação e fiscalização dos estabelecimentos de ensino – como forma de regular, especialmente, as instituições privadas de ensino superior (que têm apresentado crescimento vertiginoso e, em geral, desacompanhado da necessária qualidade).

À avaliação centralizada contrapõe-se, contudo, a incumbência dos estabelecimentos de ensino de “elaborar e executar sua proposta pedagógica” (LDB 9.394/96, artigo 12, inciso I) e a obrigação dos docentes de “participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino” (op. cit., artigo 13, inciso I).

---

<sup>75</sup> Segundo o artigo 206 da Constituição Federal de 1988, “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VII – garantia de padrão de qualidade”. O artigo 209, por sua vez, determina: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendida as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.”

<sup>76</sup> O artigo 16 da LDB reza que: “O sistema federal de ensino compreende: I - as instituições de ensino mantidas pela União; II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos federais de educação.”

Certamente estes incisos incluem as instituições e docentes da educação superior e permitem questionar em que medida uma avaliação centralizada para fins de autorização, credenciamento e credenciamento de instituições pode ferir estes preceitos.

O Capítulo IV desta LDB, destinado à educação superior, contém o maior número de artigos desta lei (15 artigos), sendo sua distribuição da seguinte maneira: os artigos 43 a 50 tratam da educação superior de modo geral e os artigos 51 a 57 versam sobre as universidades.

Cabe destacar que, segundo SAVIANI (1999a)

Quanto à Educação Superior, observa-se de início que, *apesar da denominação, o objeto desse Capítulo IV, não exclusivamente, é predominantemente o Ensino Superior*. A própria pesquisa, embora figure entre as finalidades (e, mesmo aí, apenas a título de incentivo), não recebe um tratamento que a incorpore como uma atividade regular, sistemática e continuada, dotada de mecanismos específicos e institucionalizados. Entende-se, assim, a ausência da dimensão relativa à cultura superior como distinta do ensino superior na conceituação de educação superior. [sem grifos no original] (op. cit. , p. 216)

A diversificação da educação superior é tratada nos artigos 44, que incorpora os “cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino”, e 45, que reza que “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.” (LDB 9.394/96)

O artigo 46 reza que “A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.” (op. cit.)  
Determina também que

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em desc credenciamento.

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências. (LDB 9.394/96)

CURY (1998) analisa que ao manter a autorização, o reconhecimento de cursos e o credenciamento e credenciamento de instituições a cargo dos poderes públicos denotam a manutenção do espírito presente no artigo 209 da Constituição Federal de 1988 que toma a educação como “serviço público” e mantém a premissa de concessão dos poderes públicos ao setor privado para o fornecimento de educação superior. A grande novidade é o fato de as autorizações e credenciamentos passarem a ter prazos definidos, vinculados a processo periódico e regular de avaliação e, quando preciso, reavaliação. Deficiências constatadas devem ser sanadas sob pena de “desativação de cursos e habilitações, intervenção, suspensão temporária de prerrogativas e descredenciamento”.

O artigo 47 da referida LDB, em seu § 1º, determina que “As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições”. Incorpora-se, assim, que as instituições devem informar aos interessados (consumidores?) sobre as características de ensino por elas ofertado.<sup>77</sup>

Esta lei encerra também uma série de características importantes que demonstram sua articulação com os pressupostos neoliberais dentre elas, a incorporação de termos presentes nas “bandeiras de luta” da sociedade civil organizada ao longo da década de 1980, “inclusão” que se faz, contudo, acompanhada do esvaziamento e ressignificação de seus sentidos. Além disto, marcam o texto legal a “flexibilidade”, o “minimalismo”, o eixo desregulamentador e privatista, a omissão das responsabilidades estatais (conquistadas ao longo da história pela sociedade civil) bem como o esforço de constituir um sistema de educação a partir de um sistema de avaliação.

CURY (2001) afirma que a “avaliação é o eixo nodal da LDB”, que “vai da negação de um sistema nacional de educação à afirmação de um sistema nacional de avaliação”, de modo a realizar “Uma inversão histórica do (não atingido) sistema nacional de educação ao sistema nacional de avaliação. Mudança significativa que flexibiliza a base e o processo da socialização escolar e avalia a saída como novo método de controle.” (op. cit., p. 19)

---

<sup>77</sup> O Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001 define, em seu artigo 15, as informações que as instituições de educação superior devem disponibilizar à população. Trataremos deste adiante.

A proposta de Plano Nacional de Educação (PNE) do MEC, que indica a implementação de políticas educacionais para todo o país, aponta, na educação superior, para uma maior diversificação do sistema, via políticas de expansão acompanhadas pela não-ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para esse nível de ensino e pela ênfase no ensino à distância. A omissão de mecanismos de financiamento para a manutenção e desenvolvimento da educação abre espaço para estratégias de privatização das instituições públicas, via articulação das esferas pública e privada.

A qualidade do ensino superior oferecido pelas IES deve ser averiguada mediante sistema de avaliação. Neste sentido determina o PNE ser necessário:

11. Institucionalizar um *amplo e diversificado sistema de avaliação* que englobe os setores públicos e privados e promova a melhoria da qualidade do ensino.
13. Estender, *com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia* às instituições não-universitárias públicas e privadas.
14. Estabelecer sistema de *recredenciamento periódico* das instituições e de *reconhecimento periódico dos cursos superiores*, apoiado no sistema nacional de avaliação.
15. *Diversificar* o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientela com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional-liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.
16. Estabelecer, em nível nacional, *diretrizes curriculares* que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de Educação Superior (...) [sem grifos no original] (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1999, p. 107-108)

A LDB e o PNE vêm reforçar e desenvolver os fundamentos para as políticas de educação superior brasileira, corroborando a avaliação e a normatização central como contraponto à flexibilização e à vertiginosa expansão do ensino superior. Entretanto o sistema de avaliação da educação superior não se encontra completo. Na verdade ele vai se desenvolvendo ao longo dos governos Fernando Henrique, por meio, além das Leis nº 9.131/95 e nº 9394/96, de vários Decretos e Portarias, cujas principais são tratadas a seguir.



#### **4.2.2.3. Principais Decretos e Portarias referentes à construção e normatização do Exame Nacional de Cursos enquanto parte do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**

O Decreto nº 2.026, datado de 10 de outubro de 1996 – portanto promulgado pouco antes da LDB 9.394/96 – estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Incorpora outros procedimentos ao Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, até então constituído pelo Exame Nacional de Cursos (Lei nº 9.131/95).

A partir do artigo 1º deste Decreto, a avaliação dos cursos e instituições compreende:

- I - *análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior*, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;
- II - *avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior*, compreendendo todas as modalidades de *ensino, pesquisa e extensão*;
- III - avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da *análise das condições de oferta* pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do *Exame Nacional de Cursos*;
- IV - avaliação dos programas de *mestrado e doutorado*, por área do conhecimento. (DECRETO 2.026, art. 1º)

Ainda segundo o texto legal, estes procedimentos apresentam-se como “complementares, porém independentes, podendo ser conduzidos em momentos diferentes e fazendo uso de métodos e técnicas apropriados a cada um.” (op. cit., art.2º)

Os *principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior*, levantados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE) – que correspondem aos Censos da Educação Superior – envolvem medição de aspectos quantitativos referentes ao ensino superior, que englobam desde taxas de escolarização bruta e líquida, taxas de evasão e de produtividade, tempo médio para conclusão dos cursos, relação média de alunos por docente até índices relativos à qualificação do corpo docente e despesas públicas por aluno no ensino superior público (DECRETO 2.026, art. 3º).

A *análise das condições de oferta*, por sua vez, tem como fim analisar as características apresentadas pelas instituições quanto à organização didático-pedagógica, adequação das instalações físicas e qualificação do corpo docente (op. cit., art. 6º).

A *avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior*, enfim, conduzida por comissões externas às instituições avaliadas (designadas pela Secretaria de Educação Superior – SESu) tem como objetivo analisar a:

I - *administração geral*: efetividade do funcionamento dos órgãos colegiados; relações entre a entidade mantenedora e a instituição de ensino, eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos finalísticos;

II - *administração acadêmica*: adequação dos currículos dos cursos de graduação e da gestão da sua execução; adequação do controle do atendimento às exigências regimentais de execução do currículo; adequação dos critérios e procedimentos de avaliação do rendimento escolar;

III - *integração social*: avaliação do grau de inserção da instituição na comunidade, local e regional, por meio dos programas de extensão e de prestação de serviços;

IV - *produção científica, cultural e tecnológica*: avaliação da produtividade em relação à disponibilidade de docentes qualificados, considerando o seu regime de trabalho na instituição. [sem grifos no original] (DECRETO 2.026, art. 4º.)

Enquanto o levantamento de dados acerca do sistema nacional de ensino superior (realizado pela SEDIAE) e Análise das Condições de Oferta têm como enfoque o levantamento de dados de caráter quantitativo, parece que a avaliação realizada por comissões (externas) de especialistas tem o objetivo de realizar uma apreciação crítica acerca do funcionamento institucional.

A avaliação da educação superior fica, assim, constituída pela análise dos cursos de graduação, composta “pela análise de indicadores estabelecidos pelas comissões de especialistas de ensino”, levando em conta os resultados dos *exames nacionais de cursos* e os *indicadores de desempenho global* do sistema nacional de ensino superior apurados pela SEDIAE, enquanto permanece a cargo da CAPES a avaliação dos cursos de mestrado e doutorado (pautada em critérios e metodologia específicos). À Secretaria de Educação Superior / MEC cabe organizar e divulgar os resultados da avaliação da educação superior (DECRETO 2.026, art. 5º e 7º).

A operacionalização do ENC vai sendo criada por meio da publicação de várias Portarias Ministeriais (como as Portarias nº 145, de 31 de janeiro de 1997 e nº 0963, de 15 de agosto de 1997), que são promulgadas periodicamente para dispor

sobre o Exame Nacional de Cursos, tratando de assuntos específicos como a definição de data para a realização do exame a cada ano e as atribuições das Comissões de Curso e da SEDIAE. Todavia, em 2000, a sistemática de realização anual do ENC é atualizada e consolidada pela Portaria Ministerial nº 1.843, de 31 de outubro de 2000.

Esta Portaria reafirma em seus artigos 2º e 3º o conteúdo da Lei nº 9.131/95. Em seu artigo 2º, determina que cabe ao MEC fazer realizar anualmente o ENC, estipula prazo para sua realização (entre os dias 1º de maio e 30 de junho) e a finalidade do exame, que consiste em “avaliar os conhecimentos adquiridos e as habilidades desenvolvidas pelos alunos em seus respectivos cursos de graduação, tendo por base os conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso”. Os cursos que devem participar do exame, bem como a data de realização deste, contudo, são definidos via portaria ministerial datada do mês de junho do ano anterior ao exame.

Em seu artigo 3º, define o rol de avaliandos que devem prestar o exame, a saber, todos os alunos em fase de conclusão de curso – desde que seu curso componha a lista de cursos a participarem do ENC – no ano de conclusão da graduação. Estipula também que o cumprimento do exame representa condição prévia para a obtenção do diploma, muito embora seus resultados não sejam considerados para fins de aprovação ou reprovação<sup>78</sup>. Embora apenas a primeira participação do estudante no ENC seja considerada para efeitos de avaliação do curso, este pode, “sempre que julgar conveniente, submeter-se a novo Exame, nos anos subseqüentes, fazendo jus a novo documento específico” (PORTARIA nº 1.843, art. 3º, § 2º e 3º).

Vale indagar: se o que o MEC pretende é averiguar a qualidade dos cursos via ENC e apenas a primeira participação do estudante no exame é computada para esta avaliação, por que é possibilitado aos formados participarem desta prova – que, a propósito, demanda elevados custos ao Estado – sempre que julgarem “conveniente”? Talvez seja esta mais uma das estratégias para motivar os sujeitos a

---

<sup>78</sup> No histórico escolar do aluno, segundo a lei, consta apenas o registro da data de realização do exame. Quanto aos resultados obtidos individualmente pelos alunos, cabe ao MEC emitir um documento específico (intitulado “Boletim do aluno”) fornecido exclusivamente ao aluno (art. 3º, § 1º). Determina ainda que “O aluno que, por qualquer motivo, não participar do ENC no ano de conclusão do seu curso poderá fazê-lo em ano posterior, desde que se inscreva, junto à instituição em que se graduou, até 90 (noventa) dias antes da realização do ENC” (op. cit., § 2.º).

se empenharem na realização do teste para que possam obter um documento no qual conste um conceito que tenha um bom valor de troca no mercado, incitando, concomitantemente, o desenvolvimento deste mercado.

O artifício legal em questão estipula, além disso, a composição das comissões de curso e suas atribuições e deixa a cargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) a realização do exame e a incumbência, dentre outras, de providenciar a emissão de documento específico com os resultados individuais (aos estudantes que o solicitarem), elaborar e divulgar relatórios dos resultados de avaliação dos cursos, e encaminhar à SESu e ao CNE, anualmente, os resultados detalhados, por instituição, da avaliação dos cursos (Portaria Ministerial nº 1.843, art. 4º a 7º).

O Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001 (que dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências), reafirma, em seu capítulo IV, intitulado “Da Avaliação”, que cabe ao MEC a coordenação da avaliação de cursos, programas e instituições de ensino superior (op. cit., art. 16) e que a organização desta avaliação é tarefa do INEP, que deve realizar:

- I – avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do INEP;
- II – avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior, (...)
- III – avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores.<sup>79</sup> (DECRETO 3.860, art. 17)

---

<sup>79</sup> Em 07 de abril de 1998 o ministro Paulo Renato promulga a Portaria nº 302 que determina que “A avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão, conforme disposto no art. 1º. inciso II, do Decreto 2.026, de 1996, será realizada pela Secretaria de Educação Superior – SESu, no âmbito do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB.” (art. 1º) E que este constitui-se em uma prática permanente que abrange: “I - processo de auto - avaliação, conduzido pela própria instituição, observadas as orientações e parâmetros estabelecidos pela SESu, ouvido o Comitê Assessor; II - avaliação externa, a qual incluirá visita *in loco*, observadas as orientações e parâmetros estabelecidos pela SESu, ouvido o Comitê Assessor; III - apreciação dos relatórios da avaliação interna e da avaliação externa pelo Comitê Assessor do PAIUB, bem como de quaisquer outros procedimentos avaliativos ocorridos na instituição.” [grifo no original] (art. 2º) Entretanto o Decreto 3.860/01 *não aborda explicitamente o PAIUB* – em sua versão descaracterizada e ressignificada denominada “PAIUB-98” – enquanto parte do sistema nacional de avaliação da educação superior.

Desta forma, aparentemente fragmentada, mas que guarda grande coerência interna, é constituído o Exame Nacional de Cursos enquanto parte do Sistema de Avaliação do Ensino Superior, que desempenha função estratégica na nova configuração deste nível de ensino.

#### **4.2.3. A sistemática de realização do Exame Nacional de Cursos (1996-2002)**

A Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (DAES), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) tem como responsabilidade realizar o Exame Nacional de Cursos. O ENC, concretizado pela primeira vez no ano de 1996 e, a partir daí, efetivado anualmente, tem como foco o ensino de graduação e corresponde a uma modalidade de avaliação em larga escala. O exame se concretiza a partir da aplicação de provas escritas e questionários a todo o universo dos alunos concluintes dos cursos que estão sendo avaliados, portanto, configura-se em uma verificação do desempenho destes, baseada em um momento específico, o final de curso.

O ENC abrange, no ano de sua criação, às áreas de Administração, Direito e Engenharia Civil. A cada ano o rol de cursos considerados é ampliado, de modo que, em 2002, abrange a vinte e quatro cursos, a saber: Administração, Agronomia, Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Enfermagem, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Farmácia, Física, História, Jornalismo, Letras, Matemática, Medicina, Medicina Veterinária, Odontologia, Pedagogia, Psicologia e Química, alcançando, neste ano, o número de 386.095 inscrições de graduandos e 10.752 de graduados, perfazendo um total de 396.874 inscrições (Vide Anexo IX).

Parte-se do pressuposto que a partir dos desempenhos dos alunos no exame pode-se avaliar a qualidade dos respectivos cursos: “O foco da avaliação é o curso, e não os graduandos, que, por meio do desempenho que demonstram nas provas, fornecem indicadores essenciais da qualidade da sua formação acadêmica. Tal procedimento torna o mecanismo atual de avaliação diferente de todos os demais que já foram acionados no âmbito da educação superior.” (INEP, 2003, p. 03)

Para garantir a *confiabilidade* no processo, afirma o INEP que o ENC, enquanto instrumento de avaliação em larga escala, demanda procedimentos não habituais na avaliação escolar, relacionados aos aspectos acadêmico, operacional e logístico.

Entre as especificidades da avaliação em larga escala no ENC, citam-se dimensão das habilidades avaliadas (cognitivas), base mínima dos *conteúdos (universais)*, formato da prova, *instrumento único* (prova escrita), metodologia e recursos específicos para a correção das provas, distribuição dos graduandos nas salas, *aplicação simultânea em todo o País* (todas as áreas, na mesma data e horário), tempo mínimo de permanência na sala, assim como *momento e meio de divulgação dos resultados*. [sem grifos no original] (INEP, 2003, p. 7)

Diante disto e segundo a legislação vigente no período em estudo, são realizadas licitações para elaboração, aplicação e correção das provas, além da composição das bancas de elaboração das provas e de correção das questões discursivas, que, por contrato, são sigilosas. O Consórcio Fundação CESGRANRIO e a Fundação Carlos Chagas vencem, no período de realização do ENC no Governo Fernando Henrique, estas licitações.

As provas dos cursos avaliados são elaboradas e corrigidas por bancas de cujos trabalhos, em 1998, participaram 203 professores, mestres e doutores, com vasta experiência no magistério de graduação, provindos de diferentes regiões do País. Para coordenar o trabalho dessas bancas, preparar e aplicar as provas, coordenar o processo de correção, tabular os resultados e fazer uma análise preliminar dos dados obtidos, tem sido contratado, nos últimos anos, após processo de licitação, um consórcio formado pelas Fundações Cesgranrio e Carlos Chagas. (MAIA Filho, PILATI, LIRA, 1998, p. 84)

As provas aplicadas aos cursos nas edições de 1996 a 2002 do ENC são mistas (compostas de duas partes: uma de questões de múltipla escolha e outra de questões discursivas) ou totalmente constituídas de questões discursivas – cabe às Comissões de Avaliação dos cursos (definidas pelo MEC) deliberar acerca da adoção do tipo de prova para cada curso. Todavia, as provas são únicas para cada curso e aplicadas entre os meses de maio e junho a todo o território nacional, o que, ao mesmo tempo, dificulta eventuais fraudes e facilita o estabelecimento de comparação entre os desempenhos apresentados pelas instituições.

Os graduandos inscritos recebem em suas residências, antes da data de sua participação no exame, um material informativo e a *Revista do Provão*, que contém

as informações para a realização da prova, em especial os componentes da comissão de cada curso, a duração e formato da prova e as habilidades e conteúdos a serem cobrados no exame, em função das determinações anuais das Comissões de Avaliação de Curso. Segundo Maia Filho, Pilati e Lira (1998)<sup>80</sup>:

Os objetivos, os conteúdos e todas as demais especificações necessárias à elaboração das provas que compõem o Exame têm por base as atuais diretrizes e conteúdos curriculares, bem como as exigências decorrentes dos novos cenários geopolíticos, culturais e econômicos que se esboçam.

Essas comissões de cursos, compostas por especialistas de notório saber, atuantes na área, são constituídas mediante portaria ministerial após consulta às comissões de especialistas de ensino da SESu, ao Crub, às associações nacionais de ensino e aos conselhos federais de profissões regulamentadas, que orientam o processo de avaliação do qual o ENC é parte.

As comissões de curso desempenham um papel fundamental na implementação do Exame. Inicialmente elas se reúnem de setembro a fevereiro, para definir as diretrizes do ENC: os objetivos específicos para o Exame de cada curso; o perfil desejado do graduando; as habilidades e os conteúdos que os graduandos de cada curso devem ter desenvolvido no decorrer da sua vivência acadêmica, além do formato de uma prova que seja capaz de expressar as expectativas subjacentes a essas diretrizes.

Como subsídio ao trabalho das comissões, as instituições de ensino enviam à Diretoria de Avaliação e Acesso ao Ensino Superior (Daes), do Inep, sugestões de habilidades e conteúdos a serem verificados no Exame, além das características do perfil do profissional que cada curso pretende estar formando [ou que se pretende que cada curso esteja formando?]. Portarias ministeriais fixam as determinações traçadas pelas comissões. São definidas, para as bancas responsáveis pela elaboração e correção das provas, orientações detalhadas de como devem ser as provas, o número e o tipo de questão a serem utilizados para verificar as habilidades e os conteúdos estabelecidos. Após o Exame, as comissões participam da definição final do padrão de respostas esperado das questões discursivas das provas. (op. cit., p. 83)

As correções das provas são investidas de rigor metodológico:

As questões de múltipla escolha são corrigidas por meio de leitura óptica, depois de exaustivas verificações da Banca Elaboradora quanto à correção do gabarito, passando pela análise das Comissões de Avaliação de Cursos e pela análise preliminar de itens – índices de discriminação e índice de facilidade –, que, eventualmente, podem esclarecer dúvidas levantadas, nessa fase, pela Comissão ou professores e graduandos.

No caso das questões discursivas, procede-se, inicialmente, à correção de uma amostra significativa de provas, que tem o objetivo de pretestar e dar maior precisão à chave de correção (resposta-padrão e critério de atribuição de pontos).

Somente depois de discutida e aprovada a chave de correção das questões discursivas de cada prova pela respectiva Comissão de Avaliação de Curso, é que se inicia a correção definitiva.

Acrescente-se que as Bancas de Correção das questões discursivas passam por dois treinamentos – antes da correção amostral e antes da correção definitiva –, com o objetivo de

---

<sup>80</sup> Cabe assinalar que no período em que o referido texto é escrito, Tancredo Maia Filho, Orlando Pilati e Sheyla Carvalho Lira respondem, respectivamente, pela Diretoria de Avaliação e Acesso ao Ensino Superior de Avaliação do Ensino Superior (DAES/INEP), pela coordenação geral de Estudos e Pesquisas (DAES/INEP) e pela coordenação geral do Exame Nacional de Cursos de Graduação (DAES/INEP).

homogeneizar a aplicação dos critérios de correção estabelecidos em relação ao padrão de resposta esperado e à atribuição de pontos e assegurar a objetividade no julgamento das respostas, em todas as provas corrigidas.

Cada prova é analisada por dois professores na correção definitiva (...) (INEP, 2003, p. 8)

Além da prova composta pelos conteúdos específicos dos cursos, o ENC é também composto no período em questão pelo *questionário-pesquisa* e pelo *questionário de impressões sobre a prova*. O questionário-pesquisa, composto por 58 questões comuns a todas as áreas – que são complementadas por um número variável de questões específicas para cada curso, é enviado à residência dos formandos juntamente ao cartão de inscrição (cujo respectivo cartão-resposta deve ser entregue no dia de realização do exame). Tem como desígnio, segundo o discurso oficial, coletar informações sócio-culturais do universo de alunos avaliados, suas perspectivas futuras e, em especial, suas percepções das condições de oferta dos cursos, quanto a recursos e instalações disponíveis, estrutura curricular e desempenho docente.

Como o questionário-pesquisa aborda informações relativas às variáveis de contexto e de processo, na perspectiva dos graduandos, seus resultados são interessantes, na medida em que possibilitam investigar hipóteses em relação à variável desempenho, estudar tendências a partir de uma série histórica, ou complementar informação em processos avaliativos no interior das – e pelas – instituições ou cursos avaliados. (INEP, 2003, p. 6)

O questionário de impressões sobre a prova, por sua vez, localiza-se na última página do caderno de prova e deve ser respondido pelos estudantes em seguida à realização desta. O objetivo da realização deste questionário consiste em conhecer a opinião dos participantes a respeito do instrumento aplicado. Para tanto, tal como o questionário-pesquisa, é formado por um número de perguntas comuns a todas as áreas – portanto, de caráter mais geral – às quais, quando julgado necessário pela equipe responsável quanto à elaboração do ENC de determinada área, podem ser acrescentadas outras questões, em especial relativas às questões discursivas.

Após a realização do Provão, é disponibilizado, na página do INEP na internet, o *questionário de avaliação da prova*, com a finalidade de que os coordenadores de cursos acessem, mediante uso de senha, tal questionário e opinem em relação às características da prova aplicada em cada área do



conhecimento. Este instrumento é constituído por duas partes: uma composta por questões similares àquelas a serem respondidas pelos estudantes na parte geral do questionário de impressões sobre a prova e outra formada por questões que demandam o ajuizamento dos coordenadores acerca da adequação das habilidades e conteúdos focalizados em cada uma das questões da prova (INEP, 2003, p. 7)

Outra estratégia adotada pelo INEP para a elaboração e aperfeiçoamento do ENC no período em questão consiste na realização de seminários. Segundo o INEP

Com a participação de Coordenadores e Dirigentes de Curso, responsáveis pela gestão didático-pedagógica, e de professores, os seminários têm propiciado a discussão e a interpretação qualitativa dos resultados do ENC (...)

Os seminários têm sido uma boa estratégia para a participação dos coordenadores e professores com suas críticas e sugestões para o aprimoramento das diretrizes orientadoras do Exame, da sistemática do Exame, das provas e questionários, dos relatórios, enfim, do processo de avaliação em geral. (op. cit., p. 8)

Através desta sistemática o Ministério constrói tanto uma imagem de *legitimidade* política, a partir da propalada participação da comunidade acadêmica – via representatividade nas comissões de curso – na elaboração do ENC, quanto uma idéia de (suposta) *objetividade* e *neutralidade*, via anonimato e procedimentos aparentemente rigorosos de correção.

Entretanto, se ao elaborar as provas do ENC leva-se em conta as “atuais diretrizes curriculares” – e entendendo que os autores referem-se às diretrizes curriculares nacionais – há que se sublinhar que vários cursos que compõem o universo de abrangência do exame sequer têm nas datas de realização destes exames suas diretrizes aprovadas. Ora, um instrumento avaliativo que abrange o âmbito nacional necessariamente deve pautar-se nas diretrizes curriculares nacionais dos cursos, afinal é o que de comum existe entre estes, à medida que são leis e devem ser cumpridas.

Os conteúdos curriculares, entretanto, embora estabelecidos em função destas diretrizes (quando existem), variam de região a região, de estado a estado, de instituição a instituição, especialmente a partir da abrupta diversificação ocorrida no ensino superior ao longo dos últimos anos. Pode-se até argumentar que o ENC, por ser baseado em avaliação normativa, tem como foco a verificação das *performances* institucionais (a partir do desempenho dos alunos) em função da

norma e não de critérios pré-estabelecidos, todavia os próprios formuladores admitem que “os objetivos, os conteúdos e todas as demais especificações necessárias à elaboração das provas que compõem o Exame têm por base as atuais diretrizes e conteúdos curriculares, bem como as exigências decorrentes dos novos cenários geopolíticos, culturais e econômicos que se esboçam”, admitindo, assim, a existência de critérios. Além disto, quem compõe as comissões que definem as atuais diretrizes e conteúdos curriculares? Baseados em que determinam as demandas dos novos cenários geopolíticos, culturais e econômicos que se delineiam no momento histórico? A favor de que projeto de educação, sociedade e ser humano estão?

Outro ponto que merece destaque é, levando-se em consideração que o bom desempenho nas avaliações do MEC vincula-se diretamente a premiações e punições (seja quanto a reconhecimento, autorização, credenciamento, veiculação nos meios de comunicação social etc.), em que medida pode-se promover, via realização de um exame nacional de cursos nos moldes do ENC, a delineação de um currículo nacional relativamente homogêneo nas áreas que compõem o universo avaliado? Mais do que isto, em que medida a realização deste tipo de exame influencia, para além dos conteúdos, a metodologia do trabalho pedagógico realizado nas instituições, especialmente naquelas obcecadas pela obtenção de conceitos positivos no Provão?

Os resultados do ENC na gestão do ministro Paulo Renato Souza são divulgados através do *Relatório-Síntese*, do *Boletim do Graduando* e do *Relatório de Curso*. O Relatório-Síntese, destinado à comunidade acadêmica e à sociedade em geral, via publicação e/ou disponibilização on-line no site do INEP, contém os resultados gerais do ENC do respectivo ano, quanto, especialmente, aos cursos avaliados, números de participantes, distribuição dos conceitos entre os cursos, características dos graduandos e dos cursos de graduação (levantamento este realizado através do levantamento dos dados constantes nas respostas aos questionários-pesquisa de todas as áreas participantes). Este relatório é acrescido de anexos, que contém as provas, os gabaritos das questões de múltipla escolha e as grades de respostas das questões discursivas, além dos questionários-pesquisa completos.

Cada Boletim do Graduando é enviado à residência do respectivo formando (no endereço por ele informado) e oferece, em forma de nota, os resultados obtidos pelo estudante nas questões de múltipla escolha (quando há) e nas questões discursivas, bem como seu desempenho geral. Em seguida, apresenta uma série de tabelas a partir das quais cada estudante pode compreender sua atuação (na medida em que esta se encontra destacada por um asterisco) – em cada uma das três categorias apontadas acima – em função do desempenho geral apresentado na área no país, na região e no estado (aos quais a instituição pertence), assim como na própria instituição de ensino superior freqüentada pelo sujeito.<sup>81</sup>

Os Relatórios de Cursos são remetidos às IES, em particular aos reitores, pró-reitores, diretores e coordenadores de cursos. Analogicamente à prática adotada para a elaboração do Boletim do Graduando, cada relatório apresenta os dados relativos à performance alcançada pela instituição no exame, em contraposição ao desempenho do conjunto das instituições pertencentes à mesma categoria administrativa e ao mesmo tipo de organização acadêmica, à unidade da federação, à região e ao país. Dá atenção especial às questões referentes às estatísticas gerais dos resultados do Exame, o percentual de graduandos da instituição distribuídos pelos grupos delimitados pelos quartis delimitados para a subdivisão do desempenho, os percentuais de respostas dos graduandos da instituição em cada uma das opções das questões de múltipla escolha (quando há), além da média dos pontos obtidos pelos graduandos da instituição em cada uma das questões discursivas e os percentuais de respostas dos graduandos do curso em cada uma das opções apresentadas no questionário-pesquisa. No caso dos cursos avaliados em mais de um Exame, são apresentados também os resultados dos Exames anteriores.

---

<sup>81</sup> Os desempenhos gerais dos cursos a nível nacional, regional, estadual e institucional tomam a escala de zero a cem e são organizados da seguinte maneira: são apresentadas as médias (ou seja, a média das notas observadas nas provas), o desvio-padrão (que representa o grau de dispersão das notas em relação à Nota Média), as notas mínimas e máximas observadas, além das notas correspondentes ao P25, P50 (mediana) e P75 – “notas que separam, respectivamente, as 25%, 50% e 75% menores notas das restantes” (DAES/INEP/MEC. Boletim de Desempenho do Graduando Rubia Helena Naspolini Coelho – Exame Nacional de Cursos de 2001).

#### 4.2.4. Alguns limites e possibilidades do Exame Nacional de Cursos enquanto avaliação normativa com divulgação de resultados

Os resultados das edições do Exame Nacional de Cursos dos anos de 1996 a 2002 são contabilizados tendo por referência a avaliação normativa. Esta modalidade avaliativa, em oposição à avaliação criterial – que verifica a aprendizagem de cada aluno individualmente em relação a objetivos previamente definidos, ou seja, com relação a critérios – toma como referência a comparação dos desempenhos dos diferentes sujeitos que pertencem a um mesmo grupo, em função da norma.

O processo de avaliação, tal como idealizado [pelo Ministro Paulo Renato], e sua abrangência determinam especificações na elaboração de seus instrumentos. A busca de diferenciais entre os diversos cursos de determinada área, o processo envolvido na elaboração de tabelas de especificação (habilidades e conteúdos) e os procedimentos que levam à interpretação dos resultados conduzem à adoção de avaliação com referência à norma – forma de avaliação mais apropriada nessa situação –, que, diferentemente da avaliação com referência a critério, *não pressupõe resultados especificados a serem atingidos* – padrões mínimos de desempenho.

Assim sendo, nesta avaliação, a interpretação dos resultados é feita em relação ao desempenho global, sem definir valores a serem atingidos. Os resultados não podem ter, portanto, interpretação diferente da comparação entre desempenhos de indivíduos em relação à população submetida àquela avaliação específica. A comparação é possível, desde que haja uniformidade nos procedimentos adotados na realização da avaliação em todas as suas etapas, entre as quais a concepção, divulgação, aplicação e correção, como é o caso do ENC. (INEP, 2003, p. 5)

Este tipo de interpretação dos resultados talvez seja o mais apropriado para o estabelecimento de comparações – entre sujeitos, entre cursos, entre instituições – e isto por várias razões, dentre as quais por não serem definidos “padrões mínimos de desempenho”, por trabalhar-se via testes estandarizados a serem aplicados a todo o conjunto de sujeitos que pertencem a um mesmo grupo<sup>82</sup> (o que permite que os desempenhos dos conjuntos e subconjuntos sejam comparados entre si), e, enfim, por lidar-se com aspectos quantificáveis (de forma a reduzir a complexidade dos processos a produtos facilmente quantificáveis).

um dos grandes problemas desses procedimentos avaliativos é que eles, requerendo informações simples e rápidas, se atêm quase exclusivamente aos produtos ou resultados

---

<sup>82</sup> No caso, a todo o universo de formandos de cada área avaliada.

(...), limitam-se a medir aquilo que é facilmente quantificável e observável imediatamente deixando de lado os efeitos de médio e longo prazo (...) Outro problema é que essas avaliações requerem necessariamente hierarquização, instaurando um regime de acirrada competição entre as instituições. Ao submeterem-se ao regime de competitividade as IES públicas favorecem a privatização de um capital público. (DIAS SOBRINHO, 1999, p.68)

A comparação, nos tempos neoliberais, facilmente assume a faceta de competição. E é esta a que se mostra conveniente ao mercado e às atuais políticas públicas para a educação, no caso, superior. Segundo AFONSO (2000),

a avaliação normativa e a ideologia de mercado estão, de algum modo, relacionadas de uma forma lógica, e ganham um outro sentido face às recentes mudanças nas políticas educativas. Por isso (...) não parece ser mero acaso que os testes estandarizados são as modalidades de avaliação escolhidas pelos autores que mais acerrimamente têm proposto a criação do chamado *mercado educacional*. [grifos no original] (op. cit., p. 34-5)

Para efeitos de cálculo dos conceitos a serem adquiridos pelos diferentes cursos no ENC, é utilizado, nos anos de 1996 a 2000, o procedimento de, após apuradas as notas obtidas no exame, subdividir os cursos em cinco grandes grupos, situando, assim, cinco faixas para atribuição dos conceitos, a partir dos grupos determinados, pelos seguintes percentis: 12, 30, 70 e 88, de forma a atribuir aos 12% das instituições com desempenho mais fraco o conceito E, aos 18% seguintes, o conceito D, aos 40% consecutivos, que apresentem desempenho médio, o conceito C, aos 18% a seguir o conceito B e aos melhores desempenhos, o conceito A. A partir desta metodologia, é possível representar os desempenhos no ENC a partir do desenho gráfico da curva de Gauss, distribuição em que os resultados são organizados sob forma que revela simetria (parecida com o formato de um sino), na qual o desempenho médio (no caso, traduzido pelo conceito C, correspondente a 40% dos cursos) ocupa a maior parte da figura, enquanto as dimensões “abaixo da média” e “acima da média” ocupam a mesma proporção, assim como as grandezas “muito abaixo da média” e “muito acima da média” (Vide Anexo X).

A partir dos critérios adotados para a determinação de conceitos do ENC até 2000, a cada realização do exame, necessariamente, 12% das instituições obtêm conceito E, 18% D, 40% C, 18% B e 12% A (Conforme Anexo XI). Se, por um lado, este procedimento se mostra adequado ao mecanismo do mercado por ser inerente a ele a competição, na qual necessariamente uns “ganham” e outros “perdem”, ou

são “premiados” e “punidos”, respectivamente, diz muito pouco sobre a qualidade dos cursos, mesmo sob os critérios do MEC. Por lidar com números, independentemente de quais sejam, e não com critérios, abre margem, por exemplo, para que o conceito A possa ser, na verdade, uma nota 30 (numa escala de 0 a 100) – caso os desempenhos sejam muito baixos – ou 90 – caso sejam altos –; de que o E seja 10 ou 80, respectivamente<sup>83</sup>. O próprio INEP admite que “na hipótese de que todos os cursos de todas as faixas tivessem melhorado seu desempenho igualmente, ainda assim, obrigatoriamente, 12% receberiam conceito E e 12%, conceito A. A evolução positiva, portanto, não seria detectada. Tampouco seria captada uma eventual queda de desempenho do curso.” (A atribuição de conceitos - critério adotado até 2000 - INEP, 2001).

Nos anos de 2001 e 2002 há uma alteração no critério adotado: embora se mantenha os conceitos A, B, C, D e E, eles passam a ser calculados a partir do desvio-padrão<sup>84</sup>. O ponto de partida para o estabelecimento do conceito de cada curso passa a ser a média geral apresentada pelos cursos avaliados, a partir da qual é calculado o desvio-padrão da distribuição dos desempenhos nos cursos. Daí, os conceitos são atribuídos da seguinte maneira: os cursos que têm desempenho classificado dentro do intervalo de meio desvio-padrão (para mais ou para menos) em torno da média geral adquirem o conceito C, os cursos com desempenho qualificado no intervalo entre um e meio desvio-padrão (inclusive) abaixo da média geral adquirem conceito D, os com desempenho abaixo de um desvio-padrão (inclusive) da média geral são considerados E, os cursos com desempenho entre meio (inclusive) e um desvio-padrão acima da média geral, por sua vez, são classificados como B e, enfim, os com desempenho acima de um desvio-padrão (inclusive) da média geral são rotulados com o conceito A (Vide Anexo XI).

Nesta metodologia também podemos observar distorções. Novamente, sempre existem cursos que obtêm conceitos A e B, assim como outros obtêm C, D e

---

<sup>83</sup> Claro que aqui estamos especulando hipoteticamente.

<sup>84</sup> O desvio padrão baseia-se nos desvios em torno da média aritmética. Sua fórmula básica pode ser traduzida como a raiz quadrada da média aritmética dos quadrados dos desvios e é representada por S.

$$s = \sqrt{\frac{\sum (x_i - \bar{x})^2}{n}}$$

E, além de – hipoteticamente – os conceitos A e E, por exemplo, poderem estar muito longe de significarem excelência e educação de péssima qualidade respectivamente, como o senso comum costuma supor<sup>85</sup>. Da mesma forma, de ano a outro, estes conceitos não se configuram como originários da mesma pontuação – o que não permite fiel comparação entre eles, muito menos entre as diferentes áreas. Assim sendo, não revelam a qualidade dos cursos, não são suficientes para a “prestação de contas” – tão propalada pelo governo Fernando Henrique – à sociedade em geral, à comunidade acadêmica, ao governo; não são suficientes para averiguar o *valor-de-uso* da educação realizada nas instituições de ensino superior.

Embora sejam adotados procedimentos diferentes – e o baseado no desvio-padrão ser construído sobre uma lógica menos perversa –, a lógica intrínseca a esta avaliação é a de externalizar, sob forma de conceitos alienados ao processo educativo (que expressam os desempenhos institucionais conforme procedimentos próprios à estatística), informações sobre a qualidade dos cursos – tomando esta, inclusive, como se fosse algo objetivo e neutro – para que aqueles que não se encontram diretamente envolvidos no processo educativo possam julgar acerca de sua qualidade (ou de seu valor). Em função destas informações – veiculadas a partir do MEC e da mídia em geral sob forma de *rankings* sem escore – o sistema educacional, as instituições, os professores e demais funcionários e os alunos são julgados pela sociedade em geral, pelas empresas, pelo governo. Esta sistemática pode contribuir, também, para legitimar discursos e práticas autoritárias, como, por exemplo, aquelas referentes à tentativa de fechamento de cursos e instituições (privadas e públicas).

O estabelecimento de *rankings* em forma de conceitos de A a E, desprovidos dos escores a partir dos quais são originados, parece ser interessante especialmente para promover o mercado enquanto “vetor de coordenação do sistema de ensino superior” (GOMES, 2002).

---

<sup>85</sup> No ano de 2002, por exemplo, o mínimo determinante do conceito A na área de Agronomia é 50,9, na área de Arquitetura, 53,4, na Engenharia Civil, 33,7, na Engenharia Mecânica, 31,5, na Farmácia, 43,8, em Letras, 32,8, matemática, 34,7 e Pedagogia, 50,9. O desempenho médio – em uma escala numérica de 0 a 100 – em algumas áreas, neste mesmo exame, revela notas baixas como 43,1 (Direito), 34,8 (Engenharia Civil), 21,5 (Engenharia Mecânica), 37,7 (Engenharia Química), 36,4 (Farmácia), 27,1 (Letras) e 38,8 (Pedagogia) (DAES/INEP/MEC, 2003). Não nos cabe aqui discutir se as notas baixas são decorrência de critérios inadequados ou da existência de muitos cursos de péssima qualidade no país, mas sim ressaltar que *a partir dos critérios adotados pelo MEC os cursos têm demonstrado, em geral, baixo rendimento no ENC.*

Outro ponto que merece destaque, já mencionado anteriormente: o ENC avalia apenas o *ensino*. Pensar que via este exame pode-se aferir a qualidade da educação promovida pelas IES é, no mínimo, ter uma visão simplificada de avaliação e de educação, especialmente a realizada pelas universidades – que aliam ensino, pesquisa e extensão.

#### **4.2.5. Resultados do desempenho das instituições no Exame Nacional de Cursos: valor de troca no *quase-mercado* educacional**

Muito embora, quando da sua elaboração, o ENC possa ter sido concebido como uma forma de evidenciar um certo equilíbrio entre a qualidade dos cursos ministrados em instituições privadas e públicas (SAVIANI, 1999b), argumento este que poderia ser utilizado para justificar e legitimar a contração do ensino superior público e o alargamento de sua oferta pela via privada, no período que compreende os anos de 1996 e 2002, os relatórios organizados e divulgados pelo INEP/MEC a partir dos resultados do Exame Nacional de Cursos demonstram que as instituições públicas, em especial as federais e estaduais, apresentam desempenhos significativamente superiores aos das instituições particulares.

A título de ilustração, tomemos os dados referentes às áreas de Administração, Direito, Engenharia Civil, Engenharia Química, Medicina Veterinária e Odontologia (que representam os campos incorporados ao rol de cursos avaliados pelo ENC a partir dos anos de 1996 e 1997 e adquirem destaque no conjunto de notícias publicadas no site do INEP entre os anos de 1996 e 2002), no ano de 2002<sup>86</sup>. Nos cursos de Administração, a rede federal apresenta 60,0% dos cursos com conceitos A ou B, 26,7% com C e 13,3% com D ou E, enquanto a rede estadual apresenta taxas de 61,5%, 25,6%, 12,9% e a rede particular, por sua vez, 19,5%, 45,2% e 35,3%, respectivamente. Nos cursos de Engenharia Civil, 61,8%, 29,4% e 8,8% das instituições da rede federal correspondem aos conceitos A ou B, C e D ou E e 50,0%, 27,8% e 22,2% instituições da rede estadual correspondem, respectivamente, a estes conceitos, enquanto na rede privada os conceitos A ou B

---

<sup>86</sup> A escolha deste ano deve-se, dentre outros, ao fato de que neste o exame atinge o ápice (dentro do recorte de nosso objeto) quanto ao número de cursos avaliados e consolidação.



são obtidos por 8,2% das instituições, os C por 46,6% e os D ou E por 45,2%. Em Engenharia Química, por sua vez, estes conceitos correspondem a 40,0%, 45,0% e 15,0% das instituições da rede federal, 50,0%, 33,3% e 16,7% da estadual e 12,5%, 41,7% e 45,8% da privada. Em Medicina Veterinária, os percentis conceituais da rede federal correspondem a 54,5%, 31,8% e 13,7%, os da rede estadual a 54,5%, 27,3% e 18,2%, enquanto os da rede privada são de 11,6%, 44,2% e 44,2%, nesta ordem. Nos cursos de Odontologia a rede federal obtém 51,9%, 33,3% e 14,8%, a estadual, 68,7%, 25,0% e 6,3% e a privada, 19,1%, 29,4% e 51,5%, respectivamente. Nos cursos de Direito, enfim, a rede federal obtém 78,0% de conceitos A ou B, 12,2% de conceitos C e 9,8% de D ou E, a rede estadual 46,2%, 34,6% e 12,9%, respectivamente, enquanto a privada alcança 16,4%, 45,0% e 38,6% simultaneamente (DAES/INEP/MEC, 2002b<sup>87</sup>) (Conforme Anexo XII).

Este quadro não é evidenciado apenas pelos resultados do Provão 2002; em todas as edições do exame demonstra-se que a educação superior pública obtém melhores resultados do que a promovida pela rede privada, muito embora os cursos mantidos por instituições privadas apresentem ano a ano melhora em seu desempenho.

Os relatórios, tão logo propalados, impregnam os meios de comunicação social – via imprensa, televisão, internet – a partir dos quais são disponibilizados aos “interessados” (ou “clientes privilegiados”, para usar a expressão de Fernando Henrique Cardoso), ou seja, aos alunos, às instituições, às empresas, à sociedade em geral. O próprio INEP divulga informações em seu site na internet estabelecendo *rankings* em função dos desempenhos apresentados no ENC, sob manchetes como “Cursos Cinco Estrelas”, “Nova relação de cursos com quíntuplo A” e “Provão tem 40 cursos ‘cinco estrelas’”, nas quais nomeia, sob forma de tabelas, as instituições que compõem este seleto rol.

A imprensa falada e escrita tem como um item privilegiado de pauta o ENC nos períodos correspondentes à sua realização e, principalmente, à divulgação de resultados. Importa, mais do que os processos educativos realizados nas instituições, o quanto “valem”, a sua tradução sob forma de um conceito (sendo

---

<sup>87</sup> Utilizamos apenas os dados referentes aos números absolutos de instituições de ensino superior organizados pelo DAES/INEP/MEC e calculamos os percentuais, haja vista que no relatório “Síntese do Provão 2002” alguns destes apresentam equívocos.

sequer necessário que este seja compreensível). Perde-se a conta de quantas manchetes são veiculadas sob enunciados como “federais têm melhores conceitos”, “universidades atingem melhores notas”, “ensino público é (ainda) melhor que o privado”, “instituições privadas melhoram seu desempenho, entretanto o ensino público permanece sendo o melhor” etc. O que importa é saber quem se sai melhor do que quem no exame e não necessariamente se as instituições – inclusive as que apresentam os melhores desempenhos no ENC – realmente desenvolvem ensino que corresponda a uma educação de qualidade.

As próprias instituições, muitas vezes, fazem questão de logo confeccionar faixas e cartazes com slogans como “somos A”, “somos B” e até mesmo “somos C”. Vale ressaltar que mesmo que não queiram divulgar o resultado obtido no provão, seja porque não dispõem de conceitos favoráveis, seja porque resistem a submissão à lógica avaliativa do MEC, as instituições são constrangidas, sob pena de lei, a tornarem públicos os conceitos que adquiriram no ENC.

A este respeito o Decreto 3.860, de 09 de julho de 2001, que aprimora as redações dos artigos 12 do Decreto 2.207/1997 e 18 do Decreto 2.306/1997 e o artigo 1º da Portaria 971, de 22 de agosto de 1997, reza:

Art. 15. Anualmente, antes de cada período letivo, as instituições de ensino superior tornarão públicos seus critérios de seleção de alunos nos termos do Art. 44, inciso II, da Lei nº 9.394, de 1996, e de acordo com as orientações do Conselho Nacional de Educação.

§1º Na ocasião do anúncio previsto no *caput* deste artigo, as instituições de ensino superior também tornarão publicas:

I - a relação nominal dos docentes e sua qualificação, em efetivo exercício;

II - a descrição dos recursos materiais à disposição dos alunos, tais como laboratórios, computadores, acessos às redes de informação e acervo das bibliotecas;

III - o elenco dos cursos reconhecidos e dos cursos em processo de reconhecimento

IV - os resultados das avaliações do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta dos cursos superiores, realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP; e

V - o valor dos encargos financeiros a serem assumidos pelos alunos e as normas de reajuste aplicáveis ao período letivo a que se refere o processo seletivo.

§ 2º O não cumprimento do disposto no parágrafo anterior, bem assim a publicação de informação inverídica, constituem deficiências para os fins do § 1º do art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996. [sem grifos no original] (DECRETO 3.860/01)

Na ótica governista é fundamental que este processo seja realizado afinal, além de “prestar contas” à sociedade acerca do ensino superior nacional, passa a idéia de que o Estado está preocupado com a qualidade da educação e empenhado em implementar políticas para seu aprimoramento.

Segundo Maria Helena Castro, conforme a reportagem “Provão está se consolidando” (INEP, Revista do Provão, 2001):

Na opinião pública, ele [ENC] aparece como o processo de avaliação mais conhecido. É o processo que tem visibilidade maior e para a sociedade ele passa a ser um grande indicador da qualidade de cada curso. Funciona para o público em geral, para os alunos e para as famílias dos alunos que ingressam na faculdade. O Provão fornece informações para a sociedade exercer o controle sobre a qualidade dos cursos de graduação do país. (op. cit., p. 12)

O Ministro Paulo Renato, em depoimento à mesma revista, considera:

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 mais 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*. [sem grifos no original] (op. cit., p. 21)

Em meio a A's, B's, C's, D's e E's<sup>88</sup> a sociedade em geral, sem entender o que estes conceitos podem representar, mas presumindo que o conceito A se refira a excelência e E a ensino de péssima qualidade, julga as *performances* institucionais. Muitos alunos acessam as informações acerca dos desempenhos institucionais, seja com intuito de julgar a qualidade dos cursos por eles freqüentados, comparando-os com outros, seja como meio que contribua para a escolha de qual instituição realizar seus cursos de graduação. Muitas empresas, por sua vez, necessitam ter meios de escolher em quais instituições vale a pena investir seus recursos, seja na compra de pesquisa, ensino ou extensão. Parte da comunidade acadêmica olha os resultados com indignação, parte com preocupação, contabilizando os conceitos no ano com os dos anos anteriores – especialmente quando se trata de instituições que já têm em seu currículo algum conceito negativo. A sociedade em geral divide-se quanto à aceitação ou rejeição à realização do Exame Nacional de Cursos sob os moldes propostos no momento histórico... Entretanto a comunidade acadêmica sabe os significados e conseqüências que bons e maus conceitos no exame podem gerar.

---

<sup>88</sup> Questão discutida no item anterior (4.2.4).

Para atingir bons conceitos no ENC não é raro que instituições utilizem estratégias como realizar “aulões” preparatórios para a realização do exame, realizar modificações nos currículos e nas metodologias dos cursos, promover churrascos e festas para comemorar bons resultados obtidos pelo conjunto de alunos e até oferecer prêmios em dinheiro, automóveis, descontos em cursos de especialização e mestrado para os alunos que obtiverem os melhores resultados.

A título de ilustração das táticas utilizadas por algumas IES para conquistar bons conceitos no exame, cabe reproduzir um trecho da reportagem “Escolas dão prêmios para melhores no provão”, publicada no jornal Folha de São Paulo, datado de 08/06/2002 (disponível online):

Algumas universidades decidiram dar prêmio em dinheiro para os alunos que tirarem boas notas no provão, que vai avaliar 5.030 cursos de ensino superior amanhã. O incentivo não é ilegal. (...)

Na temporada de promoções, a mais generosa foi feita pela Unisul, a Universidade do Sul de Santa Catarina. Lá, segundo a reitoria, os alunos que obtiverem conceito A no provão receberão três parcelas de mensalidades (mais de R\$ 1.000, na maioria dos casos), desconto de 50% em curso de especialização e de 25% em curso de mestrado, ambos a serem feitos na própria instituição.

Os alunos que conseguirem conceito B ganham uma mensalidade e desconto de 20% num curso de especialização. (...)

Em Brasília, o UniCeub (Centro Universitário de Brasília) decidiu isentar em até quatro mensalidades os alunos de cursos que alcançarem conceitos A ou B. Para quem já se formou, será pago o equivalente em dinheiro a algo que pode chegar a R\$ 4.000.

Na escala criada pelo UniCeub, serão pagas quatro mensalidades para os alunos com pontuação entre 90 e 100, três para aqueles com pontuação entre 80 e 89, duas para os que tiverem nota entre 70 e 79 e uma para aqueles que obtiverem entre 60 e 69 pontos.

A Ulbra (Universidade Luterana do Brasil), do Rio Grande do Sul, disse que não dá prêmios, mas estuda a possibilidade para o próximo ano. A Uniban (Universidade Bandeirantes de São Paulo), por meio de sua assessoria, afirmou ser contra a premiação, mas que utiliza aulas preparatórias para o provão. (op. cit)

Tancredo Maia Filho, então coordenador do ENC, argumenta na mesma matéria que o MEC desaprova tal iniciativa. Todavia, o próprio MEC premia bons desempenhos, proporcionando bolsas de pós-graduação da Capes (de mestrado ou doutorado) para que conquistem os melhores desempenhos. Sob a manchete “Incentivo às boas notas”, por exemplo, anuncia na Revista do Provão 2001 que “A concessão de bolsas de mestrado recompensa o esforço de 18 estudantes que tiraram as notas mais altas no Provão do ano passado”; com o slogan “Melhores do provão recebem bolsa de pós-graduação” veicula no site do INEP (2002) que este

“Benefício é concedido pelo segundo ano consecutivo aos formandos que obtiveram as maiores notas em cada uma das 20 áreas avaliadas”.

Muito embora o resultado obtido individualmente pelos alunos não seja registrado em seu diploma de conclusão de curso<sup>89</sup>, parece ser interessante, para além conquista de bolsas de estudos e afins, alcançar um bom desempenho no exame. Segundo a Revista do Provão 200: “Hoje, o Exame Nacional de Cursos é usado como referência até no mercado de trabalho. Na hora de escolher um candidato a emprego, muitas empresas usam o Provão como uma espécie de credencial na hora da seleção.” (op. cit., p. 8)

Para além do estímulo ao “empenho” do corpo discente, muitas escolas que apresentam baixo desempenho em algum provão empregam a tática de “obter os planos de curso das instituições melhor classificadas no ‘provão’ visando a adotá-los em seus próprios cursos” (SAVIANI, 1999b, p. 9-10).

Em que medida um exame nacional de cursos realizado nos moldes que o Provão apresenta entre os anos de 1996 e 2002 encerra possibilidades de avaliar a qualidade dos cursos em um contexto marcado por práticas de realização de “cursinhos preparatórios” para o exame por parte significativa das IES, pela utilização de estratégias de sedução dos alunos para que preparem-se para uma boa performance no teste e pela redução dos currículos dos cursos ao “adestramento” para um bom desempenho na prova?

A lógica avaliativa intrínseca ao ENC no período em análise parece compelir as instituições a realizarem suas práticas pedagógicas tendo como principal finalidade preparar os alunos da melhor forma possível para que conquistem uma boa *performance* no provão, em detrimento de sua formação para o bom exercício da profissão para a qual são, ao final do curso, diplomados.

---

<sup>89</sup> O Ministro Paulo Renato, contudo, explicita seu desejo de que os resultados obtidos nos exames constassem nos históricos escolares dos alunos. Em suas palavras: “A maioria dos alunos se empenha bastante no Provão, mesmo porque é um certificado adicional que ele tem. E, no mercado de trabalho, a exigência do certificado está sendo crescentemente feita pelas empresas. Portanto, o aluno gosta de ter um bom certificado. (...) eu fui um dos que advogaram, inicialmente, que o resultado do exame constasse do histórico escolar do aluno, que não interferisse na sua capacidade de receber o diploma, mas que constasse do histórico escolar. O Congresso Nacional decidiu que, em vez de constar do histórico escolar, houvesse o boletim de desempenho privado entregue ao aluno. Mas há já projetos de lei na Câmara que tratam de recolocar esta questão.” (REVISTA DO PROVÃO, 2001, p. 22)

Isso significa que, com a instituição dos exames nacionais de cursos, a “filosofia dos cursinhos” pré-vestibular acabou sendo erigida em “filosofia da educação” a ser seguida pelas instituições privadas de ensino superior como diretriz curricular dos cursos por elas ministrados. Assim, aquilo que é reconhecidamente uma excrescência do nosso sistema de ensino se converte em referência para a organização do ensino superior. (SAVIANI, 1999b, p. 10)

O próprio INEP veicula a importância de obtenção de bons conceitos no ENC ao constatar que “Cai demanda por cursos com baixo desempenho no Provão”. Segundo a agência:

Os vestibulandos brasileiros estão procurando cada vez menos os cursos com baixo desempenho no Exame Nacional de Cursos, o Provão. A análise do cruzamento dos dados obtidos pelo Censo da Educação Superior com a série histórica dos resultados da avaliação detectou redução de 49% nas inscrições para os vestibulares dos cursos com conceitos D ou E, os piores patamares do Exame.

O levantamento sobre a demanda nos processos seletivos abrange os cursos de Administração, Direito, Engenharia Civil, Engenharia Química, Medicina Veterinária e Odontologia e analisa o período de 1997 a 2001. Nos cursos que obtiveram conceitos A ou B, a procura nos seus vestibulares cresceu 6%.

Nos cursos com baixo desempenho no Provão, o número [sic!] de inscritos no vestibular baixou de 35 mil para 18 mil. Naqueles situados nos mais elevados patamares, a procura passou de 145 mil para 154 mil inscrições. (INEP, 2002)

E prossegue a reportagem, é claro, relacionando este processo à positividade do estabelecimento da fiscalização pública (a partir do *quase-mercado* educacional) via divulgação dos resultados da avaliação desenvolvida pelo MEC:

De acordo com o relatório do Provão, esses dados mostram que o Sistema de Avaliação da Educação Superior cumpre um dos seus papéis, que é fornecer informações confiáveis e atualizadas sobre a realidade dos cursos de graduação do País. “Isso permite que a sociedade exerça maior controle sobre a qualidade e que opções mais conscientes sejam feitas pelos candidatos à uma vaga no ensino superior.” (op. cit.)

A partir do ENC, enquanto parte da avaliação promovida pelo MEC, veicula-se a idéia de que o Estado proporciona a “prestação de contas” à sociedade em relação à qualidade do ensino superior, ao mesmo tempo em que se transmite a imagem de que o governo preocupa-se com o ensino superior e com a realização de políticas que promovam o incremento desta qualidade. Para as IES, um bom desempenho no ENC consiste em algo de fundamental importância, pois, para além de possibilitar uma boa propaganda dos cursos por elas oferecidos, bons conceitos são indispensáveis – segundo a *lógica* que embasa as políticas avaliativas

desenvolvidas na gestão do ministro Paulo Renato Souza – para os processos de autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamento e credenciamento das instituições. É justamente a respeito do papel regulador do Estado que abordaremos no item a seguir.

#### **4.2.6. O papel do Exame Nacional de Cursos nos processos de autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamento e credenciamento das instituições**

Como assinalado anteriormente, o sistema de avaliação do ensino superior brasileiro desencadeado ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso, no qual o Exame Nacional de Cursos assume centralidade, é criado como contraponto à autonomia das instituições públicas de ensino superior e como forma de averiguação e controle estatal da imensa expansão das instituições privadas de ensino superior, expansão esta favorecida, dentre outros, pelo Decreto no 2.306 (de agosto de 1997), que torna de direito a existência de instituições de ensino superior de natureza lucrativa para atuar no *quase-mercado* da educação superior, além de criar a figura dos centros universitários (instituições que, diferentemente das universidades, não são obrigadas à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão).

A autorização e reconhecimento de cursos passam a ser temporários, bem como o credenciamento e credenciamento institucionais, que devem ser renovados a partir dos resultados obtidos nos procedimentos avaliativos coordenados pela SESu/MEC. A avaliação passa a ter, então, um caráter regular e regulador da educação superior.

O Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997, determina:

Art. 8º O *credenciamento* das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino (...) será concedido por *tempo limitado*, e *renovado periodicamente* após processo regular de avaliação.

§ 1º Identificadas eventuais deficiências ou irregularidades, quando da avaliação para a renovação periódica de credenciamento ou decorrentes de inquérito administrativo, e esgotado um prazo para saneamento, haverá reavaliação que poderá resultar em suspensão temporária de atribuições da autonomia, em desativação de cursos e habilitações, ou em descredenciamento (...) [sem grifos no original] (op. cit.)

O Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997 reafirma este pressuposto em seu artigo 14: “A autorização e o reconhecimento de cursos e respectivas habilitações e o credenciamento das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino (...) serão concedidos por tempo limitado, e renovados periodicamente após processo regular de avaliação.”

Desta forma, o MEC obriga as instituições públicas de ensino superior a cumprirem as exigências postas apenas às privadas no artigo 209 da Constituição Federal de 1988, que define que “O ensino é livre à iniciativa privada, atendida as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.”

A partir do mês de maio de 1997, o MEC baixa uma série de Portarias Ministeriais explicitando as exigências e condições para autorizações e credenciamentos, *dentre* elas:

- 1) Portaria nº 637, de 13 de Maio de 1997, que dispõe sobre o credenciamento de universidades;
- 2) Portaria n.º 638, de 13 de maio de 1997, que dispõe sobre a autorização para funcionamento de cursos fora da sede, em universidades;
- 3) Portaria n.º 639, de 13 de maio de 1997, que dispõe sobre o credenciamento de centros universitários, para o sistema federal de ensino superior;
- 4) Portaria n.º 640, de 13 de maio de 1997, que dispõe sobre o credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores;
- 5) Portaria n.º 641, de 13 de maio de 1997, que dispõe sobre a autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento; e
- 6) Portaria nº 755, de 11 de maio de 1999, que dispõe sobre a renovação do reconhecimento de cursos superiores do sistema federal de ensino, nas condições que especifica;
- 7) Portaria nº 877, de 30 de julho de 1997, que regulamenta o reconhecimento de cursos/habilitações;



- 8) Portaria nº 755, de 11 de maio de 1999, que dispõe sobre a renovação do reconhecimento de cursos superiores do sistema federal de ensino;
- 9) Portaria nº 1.465, de 12 de julho de 2001, que estabelece critérios e procedimentos para o processo de credenciamento de instituições de educação superior do sistema federal de ensino;
- 10) Portaria nº 1.466, de 12 de julho de 2001, que trata da autorização de criação de cursos fora de sede pelas universidades.

Destarte o procedimento adotado pelo Ministério da Educação de regulamentar os requisitos básicos para credenciamento e credenciamento de instituições e autorização e reconhecimento de cursos de modo fragmentado por via de portarias, a idéia que concerne a estes textos legais é de que *os resultados obtidos pelas instituições nas avaliações periódicas do MEC são partes fundamentais para a consecução de tais licenças*, na medida em que as deliberações da Câmara de Educação Superior – que podem ser favoráveis, desfavoráveis com recomendações de providências a serem tomadas ou desfavoráveis com indicação de revogação de credenciamentos institucionais e/ou de suspensão de autorização de cursos/habilitações pela legislação de 1997 e favorável à renovação, fixando o seu prazo de validade e desfavorável, com indicação de revogação do reconhecimento pela legislação de 1999 – encaminhadas ao Ministro da Educação, são fortemente embasadas nas *performances* institucionais e de cursos apresentadas nos exames nacionais (no ENC) e demais procedimentos avaliativos (em especial, na Avaliação das Condições de Oferta).

A Portaria nº 755/99 deixa clara a forte vinculação entre os desempenhos no Exame Nacional de Cursos e o reconhecimento de cursos:

Art. 1º Com fundamento no art. 46 da Lei nº 9.394/96, o Ministério da Educação, através da Secretaria de Educação Superior - SESu, procederá à *renovação do reconhecimento dos cursos* de graduação que tenham obtido *conceitos D ou E em três avaliações consecutivas* realizadas pelo *Exame Nacional de Cursos*, como também daqueles que tenham obtido conceito CI (Condições Insuficientes) em dois aspectos ou mais da avaliação das condições de oferta realizada por aquela Secretaria. [sem grifos no original] (op. cit.)

Já discutimos anteriormente acerca da distribuição dos Conceitos A, B, C, D e E entre as instituições de ensino superior pelo Exame Nacional de Cursos. O que

cabe assinalar aqui é que caso uma instituição obtenha conceitos D ou E em três exames consecutivos – e fatalmente a cada exame um número significativo de instituições *necessariamente* adquire estes conceitos em função da lógica utilizada para organização dos resultados – deve passar por procedimento de renovação de reconhecimento de curso. Cabe relacionar este artigo com o § 1º do artigo 8º do Decreto nº 2.207/97 – reafirmado pelo § 1º do artigo 14 do Decreto nº 2.306/97 – que determina que caso as deficiências e irregularidades constatadas no processo de avaliação não forem sanadas, a reavaliação pode resultar em desativação de cursos/habilitações ou até mesmo em descredenciamento.<sup>90</sup>

Nesta direção, e apenas como ilustração da ação do MEC, em 1999, ano em que o ENC já representa consolidação e abrange 13 cursos (conforme Anexo IX), anuncia o Ministério que os cursos de graduação que obtêm resultados insuficientes em três edições consecutivas da avaliação do ensino superior, particularmente no ENC e na ACO, e que não melhorarem em seis meses seu desempenho no processo avaliativo, devem ter seus cursos fechados.

*Dos 101 cursos de graduação submetidos ao processo de renovação do reconhecimento, 12 receberam um ultimato do Conselho Nacional de Educação e terão um prazo de seis meses para se adequar e continuar em funcionamento.*

Pelo menos 52 cursos de graduação demonstraram significativa melhora em sua qualidade e tiveram seu reconhecimento renovado. Foi o resultado positivo do recente processo iniciado pelo Ministério da Educação de renovação do reconhecimento de 101 cursos das áreas de administração, direito e engenharia civil que obtiveram mau desempenho no Provão ou na Avaliação das Condições de Oferta. A renovação do reconhecimento tem validade de um a cinco anos.

Dos 23 cursos que, segundo o MEC, não atenderam aos padrões mínimos de qualidade, 12 já receberam ultimato do Conselho Nacional de Educação (CNE) e terão um prazo de seis meses para saneamento de suas deficiências. Este prazo é garantido por lei para os cursos considerados de qualidade insuficiente em sucessivos processos de avaliação. Restam 17 cursos que poderão ser relatados na próxima reunião do Conselho Nacional de Educação, marcada para o dia 6 de dezembro.

"Constatamos que a maioria dos cursos apresentou avanço em sua qualidade, passando a investir mais na qualificação dos professores, no projeto pedagógico e nas instalações físicas. *Apenas uma minoria não mostrou interesse em mudar e agora terá que assumir as conseqüências*", afirmou o ministro Paulo Renato Souza.

---

<sup>90</sup> A *performance* no Exame Nacional de Cursos também se relaciona à obtenção do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. Segundo o artigo 1º da Portaria nº 479, de 05 de abril de 2000: "Poderá habilitar-se ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES o estudante brasileiro regularmente matriculado em curso superior não gratuito, credenciado ao programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação." Delimita, ainda, que "§ 1º É considerado curso com avaliação positiva aquele que não tenha obtido conceitos D ou E em três avaliações consecutivas realizadas pelo Exame Nacional de Cursos, nem tenha obtido conceito CI (Condições Insuficientes) em dois aspectos ou mais da avaliação das Condições de Oferta realizada pela Secretaria de Educação Superior SESu do Ministério da Educação." (op. cit.)

Segundo ele, esse processo demonstra que a avaliação vem dando resultados. "Desde que começamos a aplicar o Provão, em 1996, e a Avaliação das Condições de Oferta, em 1997, deixamos bem claro que o objetivo não era o fechamento de cursos. Instituímos [sic!] essas duas avaliações para monitorar e induzir a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade", declarou. [sem grifos no original] ("Cursos de graduação que não melhorarem a qualidade em seis meses serão fechados" – INEP, 1999)

As Comissões de Verificação visitam ao longo do respectivo ano (1999) os 101 cursos (38 de administração, 53 de direito e 10 de engenharia civil) que obtêm conceitos D ou E nas três realizações consecutivas do ENC e/ou classificados como com "Condições Insuficientes" em pelo menos dois dos três itens da ACO (a saber, qualificação dos docentes, projeto pedagógico e instalações físicas). Em função dos relatórios produzidos por estas comissões, a Câmara de Educação Superior (CES) delibera a favor ou contra à renovação do reconhecimento. Neste momento, 89 cursos obtêm pareceres favoráveis – com prazo de validade fixado – e 12 desfavoráveis. Nestes casos, a CES estipula exigências e fixa prazos – no caso, seis meses – para saneamento dos problemas pelas instituições (INEP, 1999).

A submissão de 48 cursos de graduação ao processo de renovação de reconhecimento, dentre eles 11 da área de Administração, 7 de Direito, 6 de Engenharia Civil, 3 de Engenharia Química, 5 de Medicina Veterinária e 16 de Odontologia (cursos incorporados ao exame nos anos 1996 e 1997) é também assunto de reportagem divulgada pelo INEP, intitulada "MEC anuncia 48 cursos que serão submetidos à renovação do reconhecimento" (datada de poucos dias após a reportagem anterior), onde se afirma que "O Ministério da Educação vai respeitar o prazo legal. Depois disso, os cursos serão novamente visitados e, se não melhorarem a qualidade, serão fechados e os alunos transferidos." (INEP, 1999)

Além destes, os cursos de Medicina, incorporados ao Provão no ano de 1999, que obtêm conceitos D ou E no provão deste ano são também incorporados ao processo de renovação do ano de 2000 – o que fere, inclusive os preceitos legais. Em reportagem do INEP – "Ministério pode não renovar o reconhecimento de 21 cursos de medicina" – justifica-se tal incorporação:

O Ministério da Educação tem como critério submeter os cursos à renovação do reconhecimento após três avaliações do Provão e uma da Avaliação das Condições de Oferta. O ministro da Educação disse que a mudança de critério, no caso de medicina, é porque não dá para esperar três anos para reavaliar esses cursos.

"Em medicina, não dá para esperar três provões. Um advogado que não tenha tido uma boa formação, no máximo, perde uma causa. Um médico com formação deficiente mata", justificou. (op. cit.)

É claro o caráter regulador que os resultados do ENC e da ACO assumem nas mãos do MEC, bem como o poder incorporado pelo Ministro, poder este que lhe possibilita, inclusive, desrespeitar a legislação vigente utilizando-se de argumentos insuficientes e preconceituosos para tanto.

A Portaria nº 1.465, de 12 de julho de 2001, amplia as exigências para o credenciamento das universidades e centros universitários ao rezar que

Art. 7º. - A SESu recomendará à CES o credenciamento, pelo prazo de cinco anos, das universidades e centros universitários que, na data de publicação desta Portaria, atenderem aos seguintes requisitos :

I - ter obtido conceitos A ou B em mais da metade de seus cursos avaliados nas três últimas edições do Exame Nacional de Cursos;

II - ter obtido conceitos CMB ou CB em mais da metade de seus cursos avaliados nas condições de oferta dos cursos de graduação;

III - ter comprovado, no caso de universidades, a oferta de programa de pós-graduação stricto sensu avaliado com conceito igual ou superior a três pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior, CAPES e reconhecidos pelo MEC;

IV - ter atendido ao disposto no art. 52 da Lei 9.394, de 20/12/1996. [sem grifos no original] (PORTARIA 1.465/01)

O Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001 (que revoga os Decretos nº 2.026 e nº 2.306 e dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências), reafirma o que se encontra escrito nas várias portarias baixadas a partir de 1997 quanto à vinculação dos resultados obtidos pelas instituições e cursos nestas avaliações, na medida em que estes devem subsidiar os procedimentos de credenciamento de instituições e de reconhecimento e renovação de cursos<sup>91</sup> (op. cit., art. 17, § 2º), bem como reza que a autorização para funcionamento e o reconhecimento de cursos e o credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior têm prazos limitados, devendo ser renovados periodicamente, após processo regular de avaliação (op. cit., art. 19).

Define ainda que

---

<sup>91</sup> A avaliação dos cursos de mestrado e doutorado permanece à cargo da Capes (Portaria nº 1.843, art. 18)

Art. 35. Identificadas deficiências ou irregularidades mediante ações de supervisão ou de avaliação e reavaliação de cursos ou instituições de ensino superior (...) ou o descumprimento do disposto no Termo de Compromisso (...) o Poder Executivo determinará, em ato próprio, conforme o caso:

I – a *suspensão* do reconhecimento de cursos superiores;

II – a *desativação* de cursos superiores;

III – a *suspensão temporária* de prerrogativas de *autonomia* de universidades e centros universitários;

IV – a *intervenção* na instituição de ensino superior; e

V – o *descredenciamento* de instituições de ensino superior. (DECRETO 3.860/01)

Assim, o Decreto nº 3.860/01 determina, de modo mais rebuscado do que na legislação anterior, as ações a serem tomadas pelo Poder Público em caso de ajuizamento negativo em função das *performances* institucionais ou de cursos. Restringe, também, o número de conceitos baixos que podem ser alcançados no Exame Nacional de Cursos: se antes é considerado para efeito de caracterização de existência de deficiências nos cursos a obtenção em *três anos consecutivos* de conceitos D ou E pelas instituições, este critério é modificado para “baixo desempenho *em mais de uma* avaliação no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações realizadas pelo INEP” [sem grifos no original] (op. cit., art. 35, § 1º).

O MEC estipula, no final de 2001, por exemplo, que 12 cursos devem ter reconhecimento suspenso – nominando publicamente, inclusive, as instituições que se enquadram nesta condição. Segundo divulgação do INEP intitulada “Doze cursos terão seu reconhecimento suspenso” (INEP, 2002):

O Ministério da Educação vai *suspender o reconhecimento de 12 cursos* [dentre estes, um da rede pública] das áreas de Matemática e Letras. Todos eles tiveram conceitos D ou E no Provão por três anos consecutivos e um Conceito Insuficiente (CI) na qualificação do corpo docente da Avaliação das Condições de Ensino, divulgada este ano ou em 2000. (...)

Esses cursos também terão os processos seletivos suspensos e não poderão receber novos alunos. A partir da data de hoje as instituições terão o prazo de um ano para sanar suas deficiências. (op. cit.)

Não é rara, entretanto, a suspensão legal das decisões do MEC. É muito comum a circulação nos meios de comunicação de massas de informações como

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou a suspensão da decisão do MEC (Ministério de Educação) de cancelar o registro de vários cursos de letras e matemática em 12 faculdades do país.

De acordo com a portaria do MEC, de dezembro do ano passado, não poderiam ser realizados exames de vestibular nessas faculdades.

O diploma para os cursos também foi temporariamente suspensos [sic!], já que eles foram reprovados por três anos consecutivos no Exame Nacional de Cursos, o provão.

A relatora do STJ, a ministra Laurita Vaz, entendeu que o processo legal de avaliação dos cursos, especificado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi desrespeitado. (STJ suspende portaria que cancelou registros de cursos – Folha Online, 2002)

As polêmicas a respeito da possibilidade de fechamento de cursos e de instituições não são poucas no período em estudo. No interior destas, os diferentes sujeitos dividem-se a partir de posicionamentos a favor da concepção de educação como bem público ou em prol do entendimento da educação como um serviço que deve ser fiscalizado pelos consumidores e direcionado às suas expectativas. Todavia, esta faceta do caráter regulador do MEC não chega a se materializar no período em que Paulo Renato Souza responde pelo Ministério da Educação.

Segundo o Ministro Paulo Renato, "O que estamos fazendo com essas medidas é garantir o direito dos alunos a uma boa educação. Direito este assegurado na Constituição" (Cursos de graduação que não melhorarem a qualidade em seis meses serão fechados – INEP, 1999). O senhor presidente, Fernando Henrique Cardoso, ao realizar um balanço de seu governo, e corroborando com a idéia do Ministro, resume o propósito do ENC em sua gestão:

Peguemos a universidade. O número de estudantes dobrou em termos de universidade pública e privada. Por outro lado, houve uma introdução daquilo que nunca se tinha feito, no Brasil, o "Provão". Quer dizer, "vamos ver quem é quem", vamos fazer provas objetivas para julgar o quê? O aluno não, a escola. Através do aluno, a escola. E se começa, agora, a tirar a autorização de funcionamento para escolas que não são capazes de formar os alunos naquele nível necessário. Introduziu-se a idéia de qualidade, portanto, na educação. Avançamos muito no ensino profissional. (Folha Online, 06/02/2002)

Desta forma, costurando-se os artifícios legais (decretos e leis) vigentes com as portarias emitidas pelo MEC no período em questão e suas ações, pode-se depreender o papel central que o Exame Nacional de Cursos desempenha no contexto de construção de uma nova relação entre o Estado e as instituições que compõem seu sistema de ensino superior, relação esta decorrente da crise do Estado de Bem-Estar Social e das políticas inerentes ao processo de constituição do "Estado Necessário" no país.

#### **4.2.7. O Exame Nacional de Cursos e o financiamento estatal das instituições públicas**

Nas diretrizes produzidas pelo Banco Mundial para a educação superior a partir da década de 1990 – dentre elas, aquela assinada conjuntamente com a UNESCO no ano 2000 –, o financiamento (público e/ou privado) aparece atrelado às performances demonstradas pelas instituições nas avaliações estandardizadas (cf. Capítulo 3). Esta vinculação pode ser percebida na proposta de governo de Fernando Henrique para os anos 1999-2002 (cf. item 4.1.2 do presente capítulo) e é constante nos discursos dos intelectuais que dão suporte às ações do Ministro Paulo Renato relacionadas ao ensino superior, em especial nas idéias defendidas por Eunice Durham.

Esta intelectual argumenta não ser possível promover a manutenção e expansão do sistema de ensino superior brasileiro sem a realização de uma intensa transformação em sua estrutura de financiamento. Para tanto, sugere que as relações entre o Poder Público e as instituições de ensino superior, em especial as universidades, sejam embasadas por uma política de “modernização”, que tem como pressuposto central, no que se refere às instituições públicas, a concessão por parte do Estado de *autonomia* – particularmente financeira – às instituições, bem como o estabelecimento de condições que lhes possibilitem *flexibilidade* de gestão, como alternativa ao enfrentamento da crise por que passam estas instituições. Este é o meio que proporcionaria ao Estado, efetivamente, substituir o controle burocrático – tipo de controle realizado historicamente pelo Estado brasileiro que, no início da década de 1990, passa a ser combinado com a avaliação de *produtos* do ensino<sup>92</sup> – por um sistema que corresponda melhor à lógica do mercado, pautado no preceito de autonomia institucional para execução de objetivos e sua regulação via avaliação de desempenho, à qual subordina-se o sistema de alocação de recursos, especialmente quanto às Instituições Federais de Ensino Superior. Nas palavras de Durham:

---

<sup>92</sup> O Ministro Paulo Renato, em depoimento à Revista do Provão (INEP, 2001) afirma que “nós temos que avaliar o produto da graduação, que é o ensino. Portanto, o Provão é um critério essencial para avaliar o processo de ensino-aprendizagem.” (op. cit., p.21)

no conjunto das políticas necessárias, há claramente uma, de âmbito mais geral, que afeta a própria estrutura dos sistemas e que se consubstancia em duas ações específicas: a primeira orientada no sentido de alterar a legislação vigente, de forma a assegurar a autonomia plena às universidades e, na medida do possível, aos demais estabelecimentos de ensino superior; a segunda, no sentido de alterar o sistema de alocação de recursos subordinado-o à avaliação de desempenho das IFES. (DURHAM, 1998, p. 22-23)

A avaliação torna-se o principal pilar de sustentação do movimento de reconfiguração do ensino superior, na medida em que passa a vincular-se, para além do reconhecimento de cursos e credenciamento e credenciamento de instituições, ao sistema de alocação de recursos. Entretanto a intelectual chama atenção para que

A autonomia a ser conferida às instituições não deve significar soberania. Não pode o estado, que mantém a rede pública, eximir-se de formular e perseguir uma política educacional que corresponda às necessidades da nação, nem deixar de exigir um desempenho satisfatório por parte das instituições que utilizam recursos públicos. É necessário, portanto, assegurar os instrumentos dessa política. O principal deles é o orçamento, estabelecendo indicadores de desempenho como critério para distribuição de verbas. (...)

Entretanto, como as instituições são muito diferentes umas das outras, e como é preciso promover a diferenciação interna do sistema, é necessário que os próprios incentivos, condicionados a indicadores de desempenho, sejam diversificados e correspondam à política geral que vem sendo defendida.

No novo sistema, o orçamento global da instituição deve corresponder a uma parcela do conjunto dos recursos alocados ao ensino superior (...) (op. cit., p. 23)

CURY (2001) alerta, em contrapartida, para o fato de que

é preciso destacar que a avaliação não é um fundo colorido dos sistemas de ensino. Ela aparece como seu aspecto mais essencial na LDB. Seria ingênuo, pois, pensar uma avaliação sem conseqüências. No mínimo a divulgação de resultados acarretará maior ou menor (des)prestígio do estabelecimento ou da instituição. E se a esta dimensão se associar uma premiação ou punição financeiras, então abrir-se-ão as portas para uma competitividade, a qual, se inspirada no jogo de mercado, se traduzirá na traição aos grandes objetivos proclamados da lei. (op. cit., p.18)

O estabelecimento de um sistema de alocação de recursos embasado nos desempenhos institucionais apresentados em avaliações estatais e que incorporam a combinação de recursos públicos e privados para a manutenção e desenvolvimento do ensino superior contraria a concepção de educação superior como um bem público, assim como fere vários preceitos legais, dentre eles os artigos 206 e 207 da Constituição Federal de 1988, na medida em que se pode abrir espaço para o rompimento da gratuidade do ensino público em estabelecimentos



oficiais (artigo 206, IV), e reduzir a autonomia das universidades – definida pelo artigo 207 como de caráter didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial – à autonomia de alocação e gestão de recursos. Fere também o artigo 55 da LDB 9.394/96 que determina que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.”

Vê-se a tentativa de estabelecer esta lógica no ensino superior brasileiro quando o Estado tenta compelir, já a partir do primeiro ano de governo de Fernando Henrique Cardoso, as instituições universitárias a transformarem-se – *voluntariamente* – em organizações sociais que, segundo a proposta formulada pelo MARE, traz fortemente para o interior das universidades o modo de ser e a lógica do mercado, estreitando suas relações entre este e aquelas, especialmente no que diz respeito ao financiamento. Entretanto, ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso não se concretiza a transformação de nenhuma universidade pública em organização social.<sup>93</sup>

Diante dos resultados obtidos pelas instituições públicas no ENC, da mesma forma, o MEC o INEP não divulgam, entre os anos de 1996 e 2002 a realização de políticas estatais vinculadas à ampliação de recursos públicos para as instituições que obtêm resultados tomados pelo MEC como insatisfatórios. Contudo, para o conjunto de instituições da rede privada que obtêm baixos conceitos na primeira edição do exame (em 1996), o MEC possibilita – conforme denúncia do Jornal Folha de São Paulo – a abertura de uma linha de crédito de cerca de trezentos milhões de reais para o financiamento de programas que promovam o incremento de sua *qualidade* (op. cit., 1997)<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Segundo SGUISSARDI E SILVA Jr (2001) nenhuma universidade pública se transforma, até aquela data, em organização social. Realizamos pesquisa bibliográfica e via internet e também não encontramos nenhum caso após a mencionada data.

<sup>94</sup> Atitude esta que vai ao encontro com os preceitos defendidos pelo Banco Mundial para a ação estatal em relação ao ensino superior.

#### **4.2.8. Massificação, controle central e quase-mercado educacional: a centralidade do Exame Nacional de Cursos no processo de recriação do sistema de ensino superior nacional**

A partir da avaliação do ensino superior promovida pelo MEC ao longo dos Governos Fernando Henrique Cardoso, fortalecem-se os mecanismos de *quase-mercado* no âmbito educacional, de forma afinada à nova configuração internacional do papel do Estado em relação à educação superior propalada pelos organismos internacionais. Pelo processo de paulatina redução da atuação do Estado nacional enquanto provedor da educação superior, vinculada ao alargamento de seu papel normatizador, fiscalizador e controlador, se caminha na direção de implementação gradual, no Brasil, de um *Estado avaliador*. O Exame Nacional de Cursos assume centralidade no processo de recriação do ensino superior no país, impulsionado com grande veemência a partir do ano de 1995.

Extremamente significativas são as mudanças realizadas pelo MEC na gestão de Paulo Renato quanto às exigências a serem cumpridas pelas IES para a realização dos processos de autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior. Entretanto, para além das novas exigências, o Ministério introduz, pela Lei 9.131/95, o pressuposto de *renovação periódica* (não mais por tempo indefinido) do reconhecimento de cursos e de credenciamentos de instituições. O instrumento determinado por esta mesma lei para subsidiar a ação estatal neste sentido, é o Exame Nacional de Cursos (op. cit., art. 3º), que deve ser regular (anual) – afinal os procedimentos de reconhecimento e credenciamento passam a ser periódicos.

desde o início dos anos 70 a ênfase do governo federal foi em relação à política de pós-graduação. A graduação ficou indo quase que automaticamente, quer dizer, ela foi se expandindo sem política, sem orientação. O Conselho Federal, enfim, era um órgão com um grau de autonomia muito grande, que fazia os acertos do jeito que ele entendia. O MEC não interferia no papel do Conselho Federal... Então, o ministro Paulo Renato, ele tinha essa preocupação, quer dizer, a montagem de avaliação do sistema de ensino superior estava diretamente vinculada a um novo enfoque, que dizia respeito, primeiro, à reformulação do papel do Conselho Nacional de Educação. [grifo no original] (Depoimento de Maria Helena Guimarães Castro a GOMES, 2002, p. 283)

Alteram-se, assim, os papéis a serem exercidos pelo referido Ministério e pelo Conselho de Educação que imediatamente lhe assessora. No período que antecede ao Governo Fernando Henrique o MEC é responsável pelo exercício de uma política ineficaz de controle de preços a serem praticados pela iniciativa privada, enquanto o então Conselho Federal de Educação ocupa-se em realizar um controle burocrático – também ineficaz – do ensino superior. O novo Conselho Nacional de Educação e o MEC pós-FHC representam novos papéis: a este cabe formular, coordenar e avaliar o sistema, enquanto aquele funciona como sua agência consultiva e fiscalizadora da qualidade dos cursos e instituições, a partir da realização de avaliações regulares e externas às IES; compete-lhes avaliar e regular o sistema (GOMES, 2002).

Modificam-se, desta forma, as relações entre os principais constituintes do sistema de ensino superior: o MEC, o CNE e as instituições, nas quais a avaliação desempenha papel central no período histórico estudado, à medida que se parte da lógica de que “cursos e instituições de ensino superior têm que ser avaliados; os resultados da avaliação devem ser analisados; e as conclusões das análises têm que ser levadas em consideração no momento em que uma instituição que incorpora uma série de indicadores de desempenho é avaliada e examinada pelas agências estatais (MEC e CNE), colocando em revista seus projetos, aspirações e interesses.” (GOMES, 2002, p. 284)

Mas um sistema de avaliação do ensino superior não é apenas importante para a ação coordenadora e fiscalizadora do MEC. Nesta nova configuração da relação entre Estado e ensino superior, mostra-se fundamental o desenvolvimento de um sistema coordenado pelo mercado, no qual o poder de escolha dos consumidores e a competição (entre pessoas, instituições etc.) desempenham ação de articulação e dinamização do sistema, apontando as direções a partir das quais este deve se expandir ou retrair.

O sistema de informações, que deve ser renovado e revigorado periodicamente, funciona como uma espécie *mediação flutuante* a partir da qual são construídas relações específicas entre o governo, os sujeitos envolvidos no ensino superior (instituições, professores e demais funcionários, gestores, alunos e suas famílias, organizados ou não), a iniciativa privada e a sociedade em geral, embasada

nas noções de “escolha” e de “cliente”, que constituem o arcabouço do modo de produção capitalista neste momento histórico.

O ENC e o uso político realizado a partir dele no período por nós estudado, presta função privilegiada para a constituição deste sistema de informações que, a propósito, é renovado anualmente. Somente a partir da criação do Provão, é que, segundo o discurso oficial, os cidadãos (que neste momento configuram-se como “clientes privilegiados”) e a iniciativa privada passam a ter informações relativas à *qualidade* do ensino ofertado, elementos estes imprescindíveis para a realização de escolhas coerentes e racionais.

Aqui reside a mais profunda justificativa para a introdução da política de avaliação do MEC, a qual procura produzir e socializar as informações consideradas relevantes para transformar o “cidadão passivo” pré-1995 em um cidadão-cliente pós-reestruturação estatal, ou, para colocar em termos mais simples, para construir um “justo” mercado de educação superior, colocando nas mãos dos clientes (também chamados de “usuários” do sistema) as potências coordenadoras dos mecanismos de mercado da educação superior. Com efeito, na visão governamental, é a multiplicidade de ações realizadas por indivíduos e instituições desiguais e diferentes, que procuram satisfazer seus próprios fins, que passa agora a prevalecer como uma das características dominantes da potência coordenadora do mercado sobre a educação superior no Brasil. (GOMES, 2002, p. 290)

A existência do Provão passa a influenciar decisivamente mudanças nas dinâmicas internas das instituições, que muitas vezes passam a ser alteradas para que se obtenha bons desempenhos no exame (SAVIANI, 2000), bem como no sistema de ensino superior em seu conjunto, a partir do estabelecimento de um quase-mercado educacional, no qual as IES devem ser instituições sensíveis e prontas para responder às demandas dos clientes, do mercado – o que traz para o âmbito da educação superior a lógica de relações pautadas em transações entre consumidores e vendedores de produtos e serviços educacionais (GOMES, 2002; DOURADO, 2002).

Assim, o advento desta sistemática de avaliação – no qual o ENC ocupa local estratégico – cria uma nova coerência interna e externa ao sistema:

É a avaliação estrategicamente posicionada para medir produtos e resultados, sistematizando em escala hierárquica desempenhos institucionais, em nome do fortalecimento e funcionamento do mercado do ensino superior. Se a avaliação vinculada estrategicamente aos processos de renovação de reconhecimento de cursos e de recredenciamento de instituições implica uma *coerência interna* do sistema diferente da que testemunhamos até meados dos anos de 1990, a publicação dos resultados da avaliação e os usos que deles

podem fazer os consumidores da educação superior redesenham a *coerência externa* desse sistema, no que diz respeito à formação do *moderno* mercado do ensino superior, que expressa a “nova” racionalização da provisão educacional. [grifos no original] (GOMES, 2002, p. 289)

Entretanto, não é qualquer procedimento avaliativo que se mostra capaz de contribuir ao desenvolvimento de tal sistema de educação superior, pautado na massificação via diferenciação institucional e diversificação de fontes de financiamento; é fundamental a implementação de um sistema pautado nos *produtos* educacionais e que permita o ranqueamento entre as instituições<sup>95</sup>: “a avaliação que se presta à tarefa da massificação é uma que, mais do que avaliar, constitui-se em mecanismo de seleção, certificação, classificação, regulação, controle e monitoramento das instituições.” (GOMES, 2002, p. 287)

Desta forma, a avaliação articula-se intimamente à criação da *nova coerência interna e externa do sistema*, proporcionando ao Estado um mecanismo rebuscado de controle e fiscalização do ensino superior que permite a supervisão da acelerada expansão deste nível de ensino, que caminha em direção à *massificação*<sup>96</sup> (DIAS SOBRINHO, 2003d; GOMES, 2002) – assistida no país a partir da década de 1960 mas, especialmente a partir de meados da década de 1990 – que se dá especialmente pela via privada<sup>97</sup> e pela *diferenciação* institucional<sup>98</sup>, ao sabor das indicações propaladas ao longo dos anos noventa e dois mil pelos organismos internacionais<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> Ver item 4.2.4 deste trabalho.

<sup>96</sup> Segundo Castro, então presidente do INEP, “os resultados do Censo da Educação Superior de 1999 sinalizam um novo modelo de expansão do sistema, que se caracteriza pela diferenciação do perfil das instituições por dependência administrativa e pela diversificação e flexibilização da oferta.” (op. cit., 2000, p. 16). Diz ainda que “Essa diferenciação tende a aprofundar-se, refletindo a adequação do sistema em face do crescimento da demanda e dos novos perfis profissionais exigidos pelo mercado. (...) Ao contrário do que ocorre na educação básica, cuja meta universal necessariamente requer que todos os alunos desenvolvam as competências e habilidades básicas para o exercício pleno da cidadania, no caso da educação superior, o principal objetivo é oferecer diferentes opções, de acordo com os perfis e interesses profissionais dos educandos.” (Idem, p. 20)

<sup>97</sup> Ver item 4.1.3. deste trabalho.

<sup>98</sup> “Em 1995, o grande desafio em relação ao ensino superior era garantir a expansão e a diversificação do sistema [de ensino superior] com a qualidade necessária. (...) Dentro dessa filosofia foi criado o Provão, o mais conhecido dos instrumentos de avaliação (...).” (SOUZA, 2000, p. 19)

<sup>99</sup> Sobre diferenciação do ensino superior em função dos pressupostos defendidos pelo Banco Mundial e pela UNESCO, ver Capítulo 3 do presente texto.

A partir desta sistemática de avaliação, ainda, o Estado passa a exercer o controle da indiscriminada expansão apresentada pelo ensino superior privado até a década de 1990 e acentuada a partir de então.

Esta avaliação permite também a introdução de mecanismos de *quase-mercado* nas IES, levando à privatização das instituições públicas, seja pela diversificação de suas fontes de financiamento<sup>100</sup> – o que configura no fornecimento de ensino público a partir de recursos públicos e privados (provenientes de empresas, taxas escolares etc.) – e/ou via introdução da lógica empresarial (própria da esfera privada) no âmbito das instituições públicas.

---

<sup>100</sup> Sobre diversificação, *idem*.

## CONCLUSÃO

O sistema de avaliação do ensino superior se configura nos períodos correspondentes ao Governo Fernando Henrique Cardoso como expressão e parte das políticas do ensino superior brasileiro, na medida em que representa um meio que incita a promoção de uma *nova lógica* no ensino superior e é, simultaneamente, parte desta *nova lógica*, pautada em novos contornos e vínculos entre o ensino superior, o Estado e o mercado.

No período histórico estudado, o que interessa à ideologia hegemônica quanto ao ensino superior é que o Estado desresponsabilize-se paulatinamente quanto ao financiamento e provimento da educação superior, mas que, contudo, mantenha seu comando e direção, a serem consolidados, para além do estabelecimento de uma base reguladora de leis, por uma ação supervisora, via controle dos produtos educacionais e de exposição pública destes, como forma de proporcionar a criação de um *quase-mercado* educacional pautado, portanto, em pressupostos como demandas do mercado, escolhas dos clientes (individuais e coletivos), competitividade (via estabelecimento de ranqueamentos) e enaltecimento da lógica e esfera privada, em detrimento da pública<sup>101</sup>.

Diante disto não se mostra adequado o estabelecimento de sistemas de avaliação pautados no *controle dos processos* educacionais, haja vista que estes demandam a existência de largos corpos burocráticos e podem não garantir a eficiência do ensino. As novas bases a partir das quais as relações entre governo e ensino superior brasileiro devem se assentar – coerentemente às diretrizes propaladas pelos organismos internacionais – consistem, sim, no *controle dos produtos*, entendidos como número de estudantes matriculados, graduados, pesquisas, publicações, consultorias etc., que devem ser incrementados (produtividade), via redução de custos – especialmente os públicos – (eficiência).

Não são quaisquer metodologias que se prestam a esta função; demanda-se de instrumentos que enfoquem os desempenhos institucionais e que permitam uma

---

<sup>101</sup> Processo no qual a mídia tem contribuição definitiva enquanto meio que contribui para a divulgação, legitimação e inculcação do discurso em voga no senso comum nacional.

análise comparativa entre seus produtos e, conseqüentemente, entre as instituições. Com esta intenção são criados nos dois primeiros anos de Governo de FHC o Exame Nacional de Cursos e a Avaliação das Condições de Oferta, a cumprirem funções específicas, porém complementares e privilegiadas no sistema nacional de avaliação do ensino superior<sup>102</sup>.

Contudo, conforme análise realizada no Capítulo 4, o ENC – parte do sistema de avaliação do ensino superior de maior destaque no período analisado – não corresponde à expectativa de realizar suficientemente a avaliação da qualidade dos cursos – tarefa que, segundo o discurso oficial, lhe cabe. Além disto, a partir dos resultados obtidos pelas IES neste exame e na ACO, o MEC, na gestão do Ministro Paulo Renato Souza, não desenvolve efetivamente os procedimentos de cancelamento de cursos e de descredenciamento de instituições previstos na legislação educacional vigente.

Nada obstante, este sistema nacional de avaliação vai adquirindo cada vez maior centralidade entre os anos de 1995 e 2002 como um dos eixos estruturantes das políticas educativas. No período analisado, este sistema contribui decisivamente para a promoção de um processo de *economização* da educação superior, pautado pela competição (interpessoal e interinstitucional), a partir da qual a gestão universitária, o trabalho acadêmico e a formação profissional passam a ser realizados. A educação superior é reduzida a ensino superior, enquanto a concepção de qualidade que fundamenta as lutas travadas especialmente a partir da década de 1980, é esvaziada.

Ainda que evoluções em aspectos quantitativos sejam imprescindíveis ao desenvolvimento da qualidade do ensino superior, estes aspectos não podem ser adotados isoladamente. Tomados fora de contexto, os conceitos A, B, C, D e E conquistados pelas diversas instituições no ENC, assim como as apreciações CMB, CB, CR e CI<sup>103</sup> obtidas na Análise das Condições de Oferta, encobrem as características sociais, políticas, educativas próprias do trabalho pedagógico

---

<sup>102</sup> Se, em sua criação, o Exame Nacional de Cursos é entendido enquanto avaliação das instituições de ensino superior, com o advento da Análise das Condições de Oferta, ENC e ACO passam a representar a avaliação do ensino superior brasileiro – e isto pode ser claramente observado nas falas do Ministro e nas ações do Ministério, bem como nos sinais divulgados pelos meios de comunicação de massas.

<sup>103</sup> Quanto aos significados das siglas utilizadas na ACO: CMB – Condições Muito Boas, CB – Condições Boas, CR – Condições Regulares e CI – Condições Insuficientes.



desenvolvido em e por cada instituição de ensino superior. Encobrem os processos realizados, escondem as relações estabelecidas entre os sujeitos e entre estes e o conhecimento, bem como as questões materiais, financeiras, administrativas inerentes a este nível de ensino.

Além de ocultar, empobrecem a prática institucional na medida em que, pelo enfoque nos *produtos* e sua comercialização no *quase-mercado* educacional, contribuem para o processo histórico que aponta para a transformação das IES em instituições atreladas primordialmente – se não quase que exclusivamente – às demandas imediatas deste *quase-mercado*, o que acarreta no desenvolvimento de variedades de ensino, conhecimentos e serviços que, em detrimento de seu valor de uso social, apresentem um valor de troca elevado quando da sua comercialização para que, assim, possam proporcionar rentabilidade às instituições e sujeitos envolvidos nos processos de negociação.

As abstrações A, B, C, D e E, assim como as CMB, CB, CR e CI, utilizadas via normatização e ranqueamento institucionais muito pouco falam das características das instituições e da prática educativa que realizam. Podem, no máximo, verificar se os objetivos e metas determinados para o ensino superior pelo MEC foram ou não atingidos. Sequer cumprem a função – tão sublinhada pelo discurso oficial – de possibilitar que o MEC e cada instituição de ensino superior prestem contas à sociedade, haja vista que os resultados são divulgados de forma agregada. Sequer se pode dizer, a partir dos resultados do ENC que a prática pedagógica realizada em/por uma instituição é boa ou ruim, mesmo se tomarmos os critérios do MEC sobre o que vem a ser ou não qualidade –, podemos no máximo concluir, brincando com a matemática, que os cursos classificados como A apresentam em determinado exame uma performance melhor que os cursos B que, por sua vez apresentam desempenho melhor que os C e assim por diante.

O ENC, enquanto exame finalístico, não encerra a possibilidade de que ações sejam realizadas para que aqueles alunos que não dominem os conteúdos mínimos para o exercício de sua profissão possam vir a dominá-los.

Cabe problematizar, ainda, quais as ações desencadeadas pelo MEC para a melhoria da situação observada a partir do ENC e da ACO? Para além do envio dos resultados às instituições (e sua divulgação via imprensa) e da cobrança de que

dêem um jeito para melhorar seu desempenho sob pena de terem suspensos reconhecimentos de cursos e até credenciamento, quais as ações desenvolvidas pelo MEC? Em que medida é possível melhorar a prática educativa – mesmo em sua feição mercadológica – desenvolvida nas IES públicas sem, por exemplo, a ampliação de seus recursos orçamentários e políticas para a qualificação e remuneração de seus docentes? Se a lógica é premiar os melhores, dando-lhes mais (mais prestígio, mais recursos etc.), parece que a tendência é de promover cada vez mais a distância entre os *centros de excelência* e o ensino superior destinado às massas.

Todavia, o fato de o Estado realizar esta avaliação veicula a idéia de que este se preocupa em zelar pela qualidade do ensino superior. Muito embora o discurso oficial se apóie no artigo 206 da Constituição Federal de 1988, que determina à União a garantia de padrão de qualidade no ensino, como um dos argumentos de legitimação do sistema nacional de avaliação do ensino superior, parece-nos que a utopia de realização de deste padrão torna-se cada vez mais inexecutável em nosso país, haja vista a lógica sobre a qual o conjunto da avaliação desenvolvida pelo MEC entre os anos de 1996 e 2002 se apóia.

Apenas pode-se depreender que o governo preocupa-se com a qualidade da educação superior se tomarmos o conceito de qualidade restrito à existência de diferentes espécies de cursos de educação pós-secundária (para utilizar os discursos em voga), dentre os quais uns poucos podem proporcionar formação de nível, articulando as dimensões de ensino, pesquisa e extensão (ou os “centros de excelência”), em geral ofertados por instituições públicas, universidades federais em sua maioria, destinadas a um pequeno segmento da sociedade, em função de sua origem de classe, enquanto uma imensidão de instituições, baseadas na “ensinagem”, se reproduzem de forma assustadora no país, ofertando, em grande parte, ensino, de forma aligeirada e precarizada, destinada aos sujeitos que compõem a população que consegue atingir o nível de educação “pós-média” que, muito embora não representem a elite dirigente, não chegam constituir-se enquanto miseráveis (afinal estes são excluídos do sistema formal de ensino muito antes deste nível educacional), mas sim representam os quadros destinados ao exercício do trabalho complexo em nossa sociedade.

Para entender a ação do governo enquanto movida pela preocupação com a qualidade do ensino superior, é preciso ainda restringir a compreensão do termo qualidade como “um simples elemento de negociação”, ou seja, “um objeto de compra e venda no mercado”, que, portanto, “assume a fisionomia e o caráter que define qualquer mercadoria: seu acesso diferenciado e sua distribuição seletiva” (GENTILI, 2002). Entretanto, esta se configura em uma visão muito restrita e, no mínimo, elitista de qualidade. A partir de uma visão progressista, a concepção apontada acima não traduz o significado de qualidade, à medida que “qualidade” para poucos não se conforma como “qualidade”, mas sim como privilégio, haja vista que “em uma sociedade democrática e moderna, a qualidade da educação é um direito inalienável de todos os cidadãos, sem distinção.” (op. cit., p. 176)

O sistema de avaliação do ensino superior (composto no momento histórico estudado fundamentalmente pelo ENC e pela ACO) – e a respectiva divulgação de resultados que o constitui – parece casar-se muito bem com os interesses de reprodução do capital, haja vista que representa um rebuscado e privilegiado instrumento que permite ao Estado impulsionar a expansão de atendimento à demanda por ensino superior – na direção da massificação – via *diferenciação* e *diversificação* institucionais, ao mesmo tempo em que lhe permite conservar o controle do ensino superior via certa “homogeneização” de produtos e via concessão de autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento e reconhecimento institucionais.

Para além de mudanças no âmbito do interior do ensino superior, o ENC e a ACO constituem-se no período correspondente aos governos FHC como importantes instrumentos para o processo contemporâneo de reprodução do capital, seja enquanto meio que contribui para o enfrentamento de sua crise – na medida em que colaboram para a restrição de gastos públicos com o ensino superior –, seja pela introdução da lógica mercantil nas IES – referente ao que, para quem, como, para que, por que produzem. Parece ser mais interessante para este governo, antes da consolidação de um sistema nacional de educação, a materialização de um sistema nacional de avaliação, com o intuito de promover a flexibilização nos processos, mas sustentar o controle das “saídas” (CURY, 2001).

Se a vinculação da ACO e, principalmente, do ENC no período 1996-2002 com os pressupostos defendidos pelos organismos internacionais a partir da década de 1990 e com os ideais de criação de um Estado Necessário é clara, não pode ofuscar a nossos olhos. O Governo não desempenha mero papel passivo diante destas indicações. Como assinala OLIVEIRA (2001), “as concepções privatistas e a atuação conseqüentemente privatizante desse governo sobre a educação superior são partes importantes de sua matriz teórico-ideológico-doutrinária. Ao contrário, pois, do que se pensa, o governo de Fernando Henrique Cardoso não é prisioneiro de concepções que lhe são impostas: é um de seus principais formuladores no campo próprio da educação superior.” (op. cit., p. 7)

Além disto, vários elementos da avaliação da educação superior consolidada pelo Governo FHC – que tem o ENC como expoente – podem ser observados no período anterior a seu governo (Conforme Capítulo 2), de forma que sua configuração não é fruto exclusivamente das mudanças ocorridas ao longo da década de 1990, nem mesmo é resultado de um “complô” do governo com os organismos internacionais. Talvez represente, sim, uma espécie de acordo entre ambos e os interesses das elites nacionais, na reprodução de uma educação superior radicalmente diferenciada para os diversos sujeitos, segundo sua origem de classe.

A idéia de promoção da diferenciação e diversificação no ensino superior não é característica apenas da década de 1990, bem como a intenção de estabelecer *rankings* e atrelar o financiamento ao desempenho apresentados pelas IES já estão sendo delineadas no país em período anterior ao Governo de Fernando Henrique. *A novidade consiste nos contornos que estes e a centralidade que a avaliação de rendimento adquirem a partir da década de 1990.*

Com o término do mandato de FHC e a partir da posse de Luiz Inácio Lula da Silva na presidência da república em 2003, ocorre uma série de mudanças no MEC e, conseqüentemente, nas políticas desenroladas para a educação superior, dentre as quais constam as políticas de avaliação. O Sistema Nacional de Avaliação da

Educação Superior (SINAES) implementado no pelo governo encerra uma série de possibilidades se comparado à sistemática adotada pelo governo anterior<sup>104</sup>.

Partindo-se do pressuposto de que

O SINAES tem por finalidade 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. (PORTARIA MEC Nº 2.051/04, art. 1º)

O MEC, junto à CONAES, pretende proporcionar a articulação da ação de regulação estatal da educação superior com a dimensão de emancipação das IES e da prática educativa realizada por estas – levando-se em consideração, evidentemente, os limites e possibilidades históricas para tanto.

Os membros da comunidade acadêmica constituem-se como sujeitos da prática avaliativa – que engloba a avaliação das IES, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico – afinal esta se configura enquanto condição *sine qua non* para a realização de uma “análise global e integrada do conjunto das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais da instituição de educação superior.” (PORTARIA MEC Nº 2.051/04, art. 8º)

Combinado a esta dimensão, como já mencionado acima, o Estado deve exercer seu papel de regulador da educação superior, função esta de fundamental importância, especialmente no contexto de expansão desenfreada e vertiginosa deste nível de educação no qual Lula assume a presidência. A regulação estatal relaciona-se intimamente com a avaliação na medida em que “A avaliação institucional será o referencial básico para o processo de credenciamento e recredenciamento das instituições” (PORTARIA MEC Nº 2.051/04, art. 14).

Esperamos que o SINAES seja capaz de vir a proporcionar, conjuntamente com as demais políticas públicas para a educação superior e a ação da CONAES e

---

<sup>104</sup> Muito embora não caiba aqui um estudo do SINAES, seja devido a delimitação de nosso objeto, seja pelos riscos que esta análise pode acarretar, haja vista que configura-se como uma prática muito recente – sua legalização data de 2004 (Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 e Portaria MEC nº 2.051, de 09 de julho de 2004) – e ainda em processo de consolidação, interessa-nos realizar algumas breves considerações a seu respeito, tomando como base a *concepção* de avaliação que o fundamenta.

das IES, as condições necessárias para a materialização de uma sistemática avaliativa que, efetivamente, articule regulação e emancipação, ao menos dentro dos limites que a democracia representativa encerra. A realização desta proposta, entretanto, consiste em algo audacioso, que demanda luta, negociação e, até mesmo, teimosia. Necessariamente este desafio precisa ser assumido enquanto condição fundamental para a construção de uma educação superior de real qualidade para todos, concretizada como um bem público.

## REFERÊNCIAS

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

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

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

ALMEIDA Jr, V. P. Uma análise do processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. v. 10, nº 1. Campinas: Unicamp, mar./2005.

AMORIM, A. Avaliação Institucional na Universidade. São Paulo: Cortez, 1992.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E, GENTILI, P (org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

ARELARO, L. R. G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N., CAMPOS, M., HADDAD, S. O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000.

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. Proposta da ANDES-Sindicato Nacional para a Universidade Brasileira. Cadernos Andes nº 2 – Edição Especial Atualizada e Revisada, 1996.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR. Proposta das associações de docentes e da ANDES para a universidade brasileira. In: Caderno ANDES, nº 2, Juiz de Fora, julho/1986.

BANCO MUNDIAL. La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia 1995. <http://www1.worldbank.org/education/tertiary/documents/010-1344Sp.pdf> (acesso dia 01/12/2004)

BRASIL, Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, institui o Estatuto das Universidades Brasileiras que dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota o regime universitário.

BRASIL, Decreto nº 19.852, de 15 de abril de 1931, dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro.

BRASIL, Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 20/06/2005).

BRASIL, Decreto nº 62.937, de 2 de julho de 1968. <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> (acesso em 15/07/2005).

BRASIL, Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985. Altera o artigo 4 do decreto 91.177, de 29 de março de 1985, que instituiu Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> (acesso em 15/07/2005).

BRASIL, Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961. Universidade de Brasília projeto de organização, pronunciamento de educadores e cientistas e lei n. 3.998 de 15 de dezembro de 1961 Darcy Ribeiro <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> (acesso em 22/04/2005).

BRASIL, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> (acesso em 22/04/2005).

BRASIL, Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, MEC, COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR. Por uma nova política para o ensino superior no Brasil, relatório final da "Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior". Brasília: Ministério da Educação, 1985.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: 1995. [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br) (acesso em 06/07/2005).

BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Portaria Ministerial nº 1.843, de 31 de outubro de 2000. Revoga a portaria nº 0963, de 15 de agosto de 1997. Atualiza e consolida a sistemática para a realização anual do Exame Nacional de Cursos - ENC. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).



BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Portaria nº 145, de 31 de janeiro de 1997. Dispõe sobre o Exame Nacional de Cursos. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Portaria nº 0971, de 22 de agosto de 1997. Define que as instituições de ensino superior devem tornar públicos, até 30 de outubro de cada ano, informações sobre as condições de ensino e aprendizagem. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Portaria nº 1.465, de 12 de julho de 2001. Estabelece critérios e procedimentos para o processo de credenciamento de instituições de educação superior do sistema federal de ensino, observado o disposto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e no Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Portaria nº 1.466, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a autorização para criação de cursos fora de sede pelas universidades. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Portaria nº 479, de 05 de abril de 2000. Estabelece as diretrizes para o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, e dá outras providências. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Portaria nº 637, de 13 de maio de 1997. Dispõe sobre o credenciamento de universidades. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Portaria nº 755, de 11 de maio de 1999. Dispõe sobre a renovação do reconhecimento de cursos superiores do sistema federal de ensino, nas condições que especifica. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Portaria nº 877, de 30 de julho de 1997. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Portaria nº 963, de 15 de agosto de 1997. Define os períodos de maio e junho para a realização do Exame Final de Cursos como um dos instrumentos para a avaliação periódica dos cursos de graduação. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Portaria SESU nº 0130, de 14 de julho de 1993. Cria Comissão com o objetivo de estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação e Desporto. Portaria SESU nº 0287, de 10 de dezembro de 1992. Institui as Comissões de Especialistas de Ensino com a incumbência de prestar assessoria à Secretaria de Educação Superior - SESu - na

instalação de um processo permanente de avaliação, acompanhamento e melhoria dos padrões de qualidade do ensino superior nas diversas áreas de formação científica e profissional. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação, Portaria n.º 2.051, de 09 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004. [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

BRASIL, Ministério da Educação, Portaria n.º 638, de 13 de maio de 1997. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Decreto Nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o sistema federal de ensino, as disposições contidas nos art. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Revoga - decreto nº 2.207, de 15 de abril de 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 arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Decreto Nº 91.607, de 03 de setembro de 1985. Institui comissões de especialistas para consultoria e assessoramento em matéria de avaliação e qualificação da educação superior. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria n.º 541 de 19 de setembro de 1973. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 1.295, de 28 de junho de 2001. <http://www.inep.gov.br/enc/portarias> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 1.843, de 31 de outubro de 2000. <http://www.inep.gov.br/enc/portarias> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 1.855, de 30 de dezembro de 1994. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 100, de 6 de fevereiro de 1986. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 170, de 3 de março de 1986. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 302, de 07 de abril de 1998. Normatiza os procedimentos de avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 399, de 18 de agosto de 1975. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria Nº 509, de 30 de setembro de 1987. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 541, de 19 de setembro de 1973. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 639. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 640. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 641. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 66, de 2 de outubro de 1973. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 706, de 5 de setembro de 1985. Regulamenta o decreto nº 91.607, de 03 de setembro de 1985. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria nº 904, de 29 de junho de 2000. <http://www.inep.gov.br/enc/portarias> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Revista do Provão. Brasília, 2001 – nº 6.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Portaria Nº 287, de 10 de dezembro de 1992. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Portaria nº 130, de 14 de julho de 1993. <http://www.inep.gov.br/prolei> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES: Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. ago./2003, <http://www.mec.gov.br> (acesso em 10/10/2004).

BRASIL, Senado Federal. Constituição Federal de 1988. <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> (acesso em 22/04/2005).

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

BRESSER PEREIRA, L. C. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil – para uma nova interpretação da América latina. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. O Público Não-estatal. In: Folha de S.Paulo, 13/08/1995. [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br), 06/07/2005.

CARDOSO, F. H. Apresentação. In: BRASIL, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: 1995. [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br), (acesso em 06/07/2005)

CARDOSO, F. H. Avança Brasil. Mais quatro anos de desenvolvimento para todos. Proposta de governo. Brasília: s.ed., 1998.

CARDOSO, F. H. Mãos à obra Brasil: proposta de governo / Fernando Henrique Cardoso. Brasília: s. ed., 1994.

CASTRO, M. H. G. Resultados e tendências da educação superior no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Resultados e Tendências da Educação Superior: Brasil. Brasília: 2000. <http://www.mec.gov.br> (acesso em 22/06/2005)

CATANI, A. M., SILVA Jr, J. R., AZEVEDO, M. L. N. Reformas da Educação Superior na América Latina: os casos de Argentina e Brasil. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. V. 10, nº 1. Campinas: Unicamp, mar./2005.

CHAUÍ, M. A universidade hoje. In: CHAUÍ, M. Escritos sobre a universidade. São Paulo: UNESP, 2001a.

CHAUÍ, M. Modernização versus democracia. In: CHAUÍ, M. Escritos sobre a universidade. São Paulo: UNESP, 2001b.

CHAUÍ, M. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (org.) Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999.

CHAUÍ, M. Ventos do progresso: a universidade administrada. In: CHAUÍ, M. Escritos sobre a universidade. São Paulo: UNESP, 2001c.

COMISSÃO NACIONAL DA AVALIAÇÃO. PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Ano 1, nº 1. Campinas: Unicamp, julho/1996.

CORAGGIO, J L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, L; WARDE, M J; HADDAD, S. (org.) O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2003.

- CUNHA, L. Qual universidade? São Paulo: Autores Associados, Cortez, 1989.
- CURY, C. R. J. A educação superior na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma nova reforma? In: CATANI, A. M. (org.). Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI. Campinas: Autores Associados, 1998.
- CURY, C. R. J. Legislação educacional brasileira. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- DAES/INEP/MEC. Boletim de Desempenho do Graduando Rubia Helena Naspolini Coelho – Exame Nacional de Cursos de 2001.
- DAES/INEP/MEC. Exame Nacional de Cursos – Resumo Técnico 2003. Brasília, 2003. <http://www.mec.gov.br> (acesso em 22/06/2005)
- DAES/INEP/MEC. Provão 2002: Relatório Síntese – Resumo técnico. Brasília: O Instituto, 2002a. <http://www.mec.gov.br> (acesso em 22/06/2005)
- DAES/INEP/MEC. Síntese do Provão 2002. Brasília: O Instituto, 2002b. <http://www.mec.gov.br> (acesso em 22/06/2005)
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da Educação Superior. Petrópolis: Vozes, 2000a.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da educação superior: valores republicanos, conhecimento para a emancipação, igualdade de condições e inclusão social. Seminário: Universidade: Por que e como reformar? MEC/Sesu, 6 e 7 de agosto de 2003a ([www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)).
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e privatização do ensino superior. In: TRINDADE, H. (org.) Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999a.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003b.
- DIAS SOBRINHO, J. Concepções de universidade e de avaliação institucional. In: TRINDADE, H. (org.) Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999b.
- DIAS SOBRINHO, J. Editorial. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Ano 1, nº 1. Campinas: Unicamp, julho/1996.
- DIAS SOBRINHO, J. Políticas de avaliação, reformas do Estado e da Educação Superior. In: ZAINKO, M. A. S., GISI, M. L. (orgs.) Políticas e gestão da educação superior. Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular: 2003c.
- DIAS SOBRINHO, J. Tendências Internacionais na educação superior. Um certo horizonte internacional: problemas globais, respostas nacionais. In: ZAINKO, M. A. S., GISI, M. L. (orgs.) Políticas e gestão da educação superior. Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular: 2003d.

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

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. In: Educação & Sociedade, v.23, nº 80. Campinas: CEDES, set./2002.

DURHAM, E. R. A política para o ensino superior brasileiro ante o desafio do novo século. In: CATANI, A. M. (org.). Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI. Campinas: Autores Associados, 1998.

Escolas dão prêmios para melhores notas no provão Folha Online, 08/06/2002 - 09h52 (da Folha de S.Paulo, em Brasília). [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br) (acesso em 25/06/2005)

FARIA, J H. Economia Política do Poder. Volume 1. Curitiba: Juruá, 2004.

FÁVERO, M. L. A universidade brasileira em busca de sua identidade. Petrópolis: Vozes, 1977.

FÁVERO, M. L. A. A dimensão histórico-política da nova Lei de Diretrizes e Bases e a educação superior. In: CATANI, A. M. (org.). Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI. Campinas: Autores Associados, 1998.

FÁVERO, M. L. Da universidade “modernizada” à universidade “disciplinada”: Atcon e Meira Mattos. In: Educação & Sociedade. v. 30. São Paulo: Cortez; CEDES, ago., 1988.

Federais têm melhores conceitos. Folha Online, 16/12/2003 - 04h53 (da Folha de S.Paulo, em Brasília). [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br) (acesso em 25/06/2005).

FREITAS, L. C. Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática. Campinas: Papyrus, 1995.

FRIGOTTO, G. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P (org.) Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

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

GENTILI, P. O discurso da “qualidade” como uma nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P., SILVA, T. T. Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 2002.

GOMES, A. M. O Exame Nacional de Cursos como Política de Avaliação do Ensino Superior: Origens, Contrastes e sua Importância para a Política de Regulação Estatal do Ensino Superior. [2003] [www2.uerj.br/~anped11/24/Gomes.doc](http://www2.uerj.br/~anped11/24/Gomes.doc) (acesso em 01/07/2005).

GOMES, A. M. Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. In: Educação & Sociedade, v.23, nº 80. Campinas: CEDES, set./2002.

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

GRUPO DE TRABALHO CRIADO PELO DECRETO Nº 62.937/68. Reforma Universitária – Relatório do Grupo de Trabalho Criado pelo Decreto nº 62.937/68. Brasília: Ministério da Educação e Cultura/Secretaria da Educação Superior, 1983.

GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD. La Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y promesas. 2000. <http://worldbank.org> (acesso em 01/12/2004)

GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. Anteprojeto de Lei (GERES) In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987a.

GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. Relatório – Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987b.

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

<http://www.mec.gov.br/Sesu/patpai.shtm#variaveis> (acesso em 20/08/2005)

<http://www.obancomundial.org> (acesso em 01/12/2004).

<http://www.unesco.org.br> (acesso em 01/12/2004).

INEP. A atribuição de conceitos - critério adotado até 2000 (19 de março de 2001) [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01\\_39.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01_39.htm) (acesso dia 05/12/2004).

INEP. Análise da distribuição dos conceitos (19 de março de 2001) [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01\\_40.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01_40.htm) (acesso dia 05/12/2004).

INEP. Cai demanda por cursos com baixo desempenho no Provão (12 de dezembro de 2002) [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news02\\_27.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news02_27.htm) (acesso dia 05/12/2004).

INEP. Cursos cinco estrelas (19 de dezembro de 2000)  
[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news00\\_02.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news00_02.htm)  
(acesso dia 05/12/2004).

INEP. Cursos com reconhecimento suspenso (12 de dezembro de 2001)  
<http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao> (acesso 05/12/2004).

INEP. Cursos de graduação que não melhorarem a qualidade em seis meses serão fechados (01 de dezembro de 1999)  
[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news99\\_029.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news99_029.htm)  
(acesso 05/12/2004).

INEP. Distribuição de conceitos terá novo critério (10 de junho de 2001)  
<http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao> (acesso em 05/12/2004).

INEP. Doze cursos terão reconhecimento suspenso (12 de dezembro de 2001)  
<http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao> (acesso em 05/12/2004).

INEP. MEC anuncia 48 cursos que serão submetidos à renovação do reconhecimento (09 de dezembro de 1999)  
[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news99\\_023.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news99_023.htm)  
(acesso em 05/12/2004).

INEP. Melhores do Provão recebem bolsa de pós-graduação (02 de abril de 2002)  
[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news02\\_05.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news02_05.htm)  
(acesso em 05/12/2004)

INEP. Ministério pode não renovar o reconhecimento de 21 cursos de medicina (09 de dezembro de 1999) [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news99\\_024.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news99_024.htm) (acesso em 05/12/2004)

INEP. Nova relação dos cursos com quántuplo A (14 de dezembro de 2001)  
[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01\\_55.1.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01_55.1.htm)  
(acesso em 05/12/2004)

INEP. Os novos critérios de avaliação para 2001 (19 de março de 2001)  
[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01\\_41.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01_41.htm)  
(acesso em 05/12/2004)

INEP. Provão tem 40 cursos “cinco estrelas” (12 de dezembro de 2001)  
[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01\\_47.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01_47.htm)  
(acesso em 05/12/2004)

INEP. Relação dos cursos com quántuplo A (12 de dezembro de 2001)  
[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01\\_50.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01_50.htm)  
(acesso em 05/12/2004).



LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. In: Cadernos de Pesquisa, n.99. Fundação Carlos Chagas, mar., 1997.

LEHER, R. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, P. (org.) Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária. São Paulo: Cortez, 2001.

Leia a íntegra do discurso do presidente Fernando Henrique. Folha Online 06/02/2002, [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br) (acesso em 25/06/2005)

LUKÁCS, G. As Bases Ontológicas do Pensamento e da Atividade do Homem. In: NOGUEIRA, M. A., BRANDÃO, G. M. et al (org.). Temas de Ciências Humanas Volume 4. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas Ltda., 1978.

MAIA FILHO, T, PILATI, O., LIRA, S. C. O exame nacional de cursos (ENC). In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v.79, n.192, maio/ago -1998.

MARX, K, ENGELS, F. A Ideologia Alemã. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MELLO, G. N. O papel do Estado na Educação. In: MELLO, G. N. Social Democracia e Educação: teses para discussão. São Paulo: Cortez, 1993.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Secretaria da Educação Superior. Encontro Internacional Sobre Avaliação do Ensino Superior (1987: Brasília). Brasília: MEC/SESu, 1988.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Evolução do Ensino Superior 1980-1998. Brasília: O Instituto, 1999. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 01/05/2005)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Resultados e Tendências da Educação Superior: Brasil. Brasília: 2000. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 01/05/2005)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Sinopse estatística do ensino superior – graduação 1997. Brasília: O Instituto, 1998. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 01/05/2005)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Sinopse estatística do ensino superior – 2002. s/d <http://www.inep.gov.br> (acesso em 01/05/2005)

NEVES, L. M. W., FERNANDES, R. R. Política neoliberal e educação superior. In: NEVES, L. M. W. (org.). O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002.

OLIVEIRA, F. Prefácio. A face do horror. In: SGUISSARDI, V.; SILVA Jr, J R. Novas faces da educação superior no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

PALHARINI, F. A. Tormento e Paixão pelos Caminhos do PAIUB. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Ano 6, nº 1. Campinas: Unicamp, mar./2001.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. In: SAVIANI, D. Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1999.

Punir a Farsa. Folha de S. Paulo, 15 de março de 1997, p.1-2. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz150301.htm> (acesso em 10/03/2005).

RIBEIRO, S. C. A “Universidade de Ensino”. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

ROMANELLI, O. O. História da Educação no Brasil (1930/1973). Petrópolis: Vozes, 1996.

SAVIANI, D. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1999a.

SAVIANI, D. Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1999b.

SGUISSARDI, V. Educação Superior no Limiar do Novo Século: Traços internacionais e marcas domésticas. In: ZAINKO, M. A. S., GISI, M. L. (orgs.) Políticas e gestão da educação superior. Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular: 2003.

SGUISSARDI, V.; SILVA Jr, J R. Novas faces da educação superior no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SHIROMA, E. O., MORAES, M. C. M., EVANGELISTA, O. [O que você precisa saber sobre...] Política Educacional. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SIQUEIRA, A. O documento “conjunto” Banco Mundial-UNESCO sobre Ensino Superior. In: Cipedes, nº 1 (12) – Mar, 2001, separata de Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Campinas: Unicamp, v.6, nº 1, mar, 2001.

SOARES, M C C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L; WARDE, M J; HADDAD, S. (org.) O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, P. R. C. O ensino superior e os fundamentos de uma nova Lei de Diretrizes e Bases. In: Estudos e Debates, 15. Brasília: CRUB, 1988.

SOUZA, P. R. C. Universidades Federais: ensino de qualidade para mais alunos. In: BRASIL, Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Resultados e Tendências da Educação Superior: Brasil. Brasília: 2000. <http://www.mec.gov.br> (acesso em 22/06/2005).

STJ suspende portaria que cancelou registros de cursos. Folha Online, 14/06/2002 - 16h02. [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br) (acesso em 25/05/2005).

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

TORRES, C. A. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, P (org.) Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 2001.

TRINDADE, H. A Avaliação Institucional das Universidades Federais: Resistência e construção. In: Avaliação: Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Ano 1, nº 1. Campinas: Unicamp, julho/1996.

TRINDADE, H. UNESCO e os cenários da educação superior na América Latina. In: TRINDADE, H. (org.) Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999.

TRINDADE, H. Universidade, ciência e Estado. In: TRINDADE, H. (org.) Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999.

UNESCO. Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior. 1995. <http://unesdoc.UNESCO.org/images/0009/000989/098992s.pdf> (acesso em 01/12/2004).

UNESCO. La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción. Informe final. 1998. [www.unesco.org](http://www.unesco.org) (acesso em 01/12/2004)

UNESCO/CRUB. Tendências da Educação Superior para o Século XXI. Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior [Paris, 5 a 9/10/1998]. Brasília: UNESCO/CRUB, 1999.

VIEIRA, S. L. A universidade e a reforma consentida. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

VIEIRA, S. L. Política educacional em tempos de Transição (1985-1995). Brasília: Plano, 2000.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

AGUIAR, M. A. Os institutos superiores de educação: Uma das faces da reforma educacional no Brasil. In: SGUISSARDI, V. (org.) Educação superior: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

AGUIAR, M. A. Sistemas universitários na América Latina e as orientações políticas de agências internacionais. In: CATANI, A. M. (org.). Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI. Campinas: Autores Associados, 1998.

AMARAL, N. C. Financiamento da educação superior: Estado X mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Editora UNIMEP, 2003.

ANDRÉ, M. E. A., LÜDKE, M. Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas. São Paulo: E.P.U., 1986.

ANTUNES, R. Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1999.

ANTUNES, R. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In: PARO, V. et al. (org.). Políticas públicas e educação básica. São Paulo: Xamã, 2001.

ARRUDA, M. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: TOMMASI, L; WARDE, M J; HADDAD, S. (org.) O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR /FASUBRA. Anteprojeto de Lei (ANDES/FASUBRA). In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília, 1987.

BALL, S J. Mercados educacionais, escolha e classe social: o mercado como uma estratégia de classe. In: GENTILI, P (org.) Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 2001.

BARROS, D. F. Avaliação Institucional: Instrumento para a Melhoria da Qualidade do Ensino Superior. In: Ensaio, Rio de Janeiro, v.05, n.14, jan./abr. 1997.

BELLONI, I. A educação superior na nova LDB. In: BRZEZINSKI, I. (org.). LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLONI, I. A função social da avaliação institucional. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Campinas, SP, v.3, n.4, p.37-50, dezembro 1998.

BELLONI, I. A Função Social da Avaliação Institucional. In: DIAS SOBRINHO, José, RISTOFF, Dilvo I. (org.). Universidade Desconstruída: avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2000.

BELLONI, I. A Gratificação de Estímulo à Docência: GED e a política de educação superior. In: SGUISSARDI, V. (org.) Educação superior: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

BELLONI, I. Última chance para o conservadorismo do MEC? In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

BELLONI, I., MAGALHÃES, H., SOUSA, L. C. Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência de educação profissional. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLONI, I., OBINO Neto, A. Autonomia ou ancora? Perspectivas da autonomia universitária. In: SGUISSARDI, V. (org.) Educação superior: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

BERTAGNA, R. H. O formal e o informal em avaliação. In: FREITAS, L. C. (org.) Avaliação: construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002.

BORNHAUSEN, J. K. Um Novo Sistema Universitário. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

BORON, A. A. El Estado y las "reformas del Estado orientadas al mercado". Los "desempeños" de la democracia en América Latina. In: KRAWCZYK, N. R., WANDERLEY, L. E. América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003.

BOTTOMORE, T. (editor). Dicionário do pensamento marxista. Rio de Janeiro: Jorge Zaar Editor, 2001.

BRASIL, Ministério da Educação, Portaria nº 021, de 04 de janeiro de 2001. <http://www.inep.gov.br/enc/portarias> (acesso em 05/01/2005).

BRASIL, Ministério da Educação. Política e Resultados 1995-2002: Avaliação e informação como instrumento de política. Brasília: dez/2002. <http://www.inep.gov.br> (acesso em 01/07/2005)

BRASIL, PEC 173/95. <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> (acesso em 22/04/2005).

BRASIL, PEC 370-A/96. <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> (acesso em 22/04/2005).

BRESSER PEREIRA, L. C. As Organizações Sociais. In: BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo/Brasília: Ed.34/ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. K. (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Carlos Chagas, 1998.

BRUNO, L. Reorganização Econômica, Reforma do Estado e Educação. In: HIDALGO, A. M. Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 1990. Londrina: Ed. UEL, 2001.

Câmara aprova projeto que obriga universidade a divulgar nota do provão. Folha Online, 24/06/2002 - 14h56. [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br) (acesso em 25/05/2005)

CARDOSO, F. H. Prefácio. In: BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo/Brasília: Ed.34/ENAP, 1998.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. K. (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Carlos Chagas, 1998.

CARNOY, M., LEVIN, H. M. Escola e trabalho no Estado capitalista. São Paulo: Cortez, 1987.

CASANOVA, P. G. A nova universidade. In: GENTILI, P. (org.) Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária. São Paulo: Cortez, 2001.

CATANI, A. M., OLIVEIRA, J. F. A universidade pública no Brasil: identidade e projeto institucional em questão. In: TRINDADE, H. (org.) Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999.

CATANI, A. M., OLIVEIRA, J. F. As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil: Alterações no sistema e nas universidades públicas. In: SGUISSARDI, V. (org.) Educação superior: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

CATANI, A. M., OLIVEIRA, J. F. O Sistema e a Política de Avaliação da Educação Superior no Brasil. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Ano 5, nº 3. Campinas: Unicamp, set./2000.

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

CATANI, A. M., OLIVEIRA, J. F., DOURADO, L. F. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. In: Educação & Sociedade, ano XXII, nº 75. Campinas: CEDES, ago./2001.

CHAUÍ, M. A questão da autonomia. In: CHAUÍ, M. Escritos sobre a universidade. São Paulo: UNESP, 2001.

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. Conferência de abertura da 26ª Reunião Anual da ANPEd. Poços de Caldas (MG), 05 de outubro de 2003. Disponível em [www.anped.org.br](http://www.anped.org.br) (acessado em 01/12/2004).

CHAUÍ, M. Convite à Filosofia. São Paulo: Ática, 1997.

CHAUÍ, M. Crítica e ideologia. In: Cadernos SEAF, ano 1, nº 1. Rio de Janeiro: ago/1978.

CHAUÍ, M. Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 2003.

CHAUÍ, M. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, F., PAOLI, M. C. (orgs.) Os sentidos da democracia – políticas de dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.

CHAUÍ, M. Introdução: A universidade na sociedade. In: CHAUÍ, M. Escritos sobre a universidade. São Paulo: UNESP, 2001.

CHAUÍ, M. Sociedade, Universidade e Estado: autonomia, dependência e compromisso social. Seminário: Universidade: Por que e como reformar? MEC/Sesu, 6 e 7 de agosto de 2003. [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) (10/10/2004)

CHAUÍ, M. Universidade em liquidação. In: Folha de São Paulo, 11 de julho/1999b. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs11079903.htm> (01/07/2005)

CHAUÍ, M. Vocação política e vocação científica da universidade. In: CHAUÍ, M. Escritos sobre a universidade. São Paulo: UNESP, 2001.

CHAVES, V. L. J.. Exame Nacional de Cursos (Provão): isto é avaliação? In: Universidade e Sociedade. Brasília-DF, Ano XI, n.27, jun. 2002.

COÊLHO, I. M. Avaliação Institucional na Universidade Pública. In: DIAS SOBRINHO, J., RISTOFF, D. I. (org.). Universidade Desconstruída: avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2000.

COELHO, J. E. P. O papel político do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. In: Educação Brasileira, v.1, nº 1. Brasília: CRUB, 1º sem., 1978.

CONNELL, R. W. Pobreza e Educação. In: GENTILI, P (org.) Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 2001.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Anteprojeto de Lei (CRUB). In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Considerações preliminares sobre avaliação da educação superior no Brasil. In: Estudos e Debates, nº 14. Brasília: CRUB, 1988.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Estudos e Debates, 2. Brasília: CRUB, 1979.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Estudos e Debates, 18. Brasília: CRUB, 1996.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Posição do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras sobre o Anteprojeto do GERES. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Programa de avaliação das universidades. In: Estudos e Debates, 20. Brasília: CRUB, 1999.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Projeto de Avaliação Institucional para as Universidades Brasileiras. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Ano 6, nº 1. Campinas: Unicamp, mar./2001.

CONSELHO TÉCNICO CIENTÍFICO DA CAPES. Subsídio à reformulação do ensino superior – Documento produzido pelo Conselho Técnico Científico da CAPES, após discussão do anteprojeto formulado pelo GERES. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

CONTERA, C. Modelos de avaliação da qualidade da educação superior. In: DIAS SOBRINHO, J., RISTOFF, D. I. (org.). Avaliação Democrática: para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

CRUZ, R. E. Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? In: Educar em Revista, n. 22. Curitiba: Editora da UFPR, 2003.

CUNHA, L. A. A universidade: modernizada, amordaçada e privatizada. In: CUNHA, L. A. O golpe na educação. Rio de Janeiro: Jorge Zaar Ed, 2002.

CUNHA, L. A. Autonomia Universitária: teoria e prática. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. V. 10, nº 1. Campinas: Unicamp, mar./2005.

CUNHA, L. A. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. In: Educação & Sociedade, v.25, nº 88. Campinas: CEDES, out./2004.

CUNHA, L. A. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, H. (org.) Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999.

CUNHA, L. A. Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. In: TRINDADE, H. (org.) Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999.



CUNHA, M. I. A Avaliação da Aprendizagem no Ensino Superior. In: DIAS SOBRINHO, J, RISTOFF, D I. (org.). Universidade Desconstruída: avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2000.

DALE, R. O Marketing do Mercado Educacional e a Polarização da Educação. In: GENTILI, P (org.) Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 2001.

DAVOK, D. F., RISTOFF, D. I. Mudanças e resistências na construção da cultura da avaliação institucional. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Ano 5, nº 3. Campinas: Unicamp, set./2000.

DE SORDI, M. R. L. Entendendo as lógicas da avaliação institucional para dar sentido ao contexto interpretativo. In: VILLAS BOAS, B. M. F. (org.) Avaliação: Políticas e práticas. Campinas: Papirus, s/d

Demanda faz faculdades particulares "pipocarem". Folha Online, 13/06/2002 - 09h58 (da Folha de S.Paulo). [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br) (acesso em 25/06/2005).

DEMO, P. A nova LDB: Ranços e avanços. Campinas: Papirus, 1997.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DÍAZ BARRIGA, A. A avaliação no marco das políticas para a educação superior. Desafios e perspectivas. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Ano 7, nº 2. Campinas: Unicamp, jun/2002.

DURHAM, E. M. Autonomia, controle e avaliação. In: MORHY, I. (org.) Universidade em questão. Brasília: UnB, 2003.

DURHAM, E. R. A Institucionalização da avaliação. In: DURHAM, E. R., SCHWARTZMAN, S. (org.). Avaliação do ensino superior. São Paulo: USP, 1992.

na América Latina no Limiar do Século XXI. Campinas: Autores Associados, 1998.

DURHAM, E. R. A reforma da universidade. In: Educação Brasileira, v. 1, nº 1. Brasília: CRUB, 1º sem., 1978.

DURHAM, E. R. A universidade novamente em debate. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

DURHAM, E. R. Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências no ensino superior europeu. In: Educação Brasileira. Brasília, v.12, n.24, p.37-64, jan./jun. 1990.

ELLIOT, L. G. Exame Nacional de Cursos: da Polêmica a Ações. In: Ensaio, Rio de Janeiro, v.04, n.13, out./dez. 1996.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. A face oculta da escola: educação e trabalho no capitalismo. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P., SILVA, T. T. Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 2002.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. Trabalho, escola e ideologia: Marx e a crítica da educação. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1993.

FIORI, J. L. Acumulação mundial e ingovernabilidade. In: FIORI, J. L. Brasil no espaço. Petrópolis: Vozes, 2001.

FIORI, J. L. Globalização e democracia. In: FIORI, J. L. Os moedeiros falsos. Petrópolis: Vozes, 1997.

FIORI, J. L. Neoliberalismo e políticas públicas. In: FIORI, J. L. Os moedeiros falsos. Petrópolis: Vozes, 1997.

FIORI, J. L. O Estado morreu. Viva o Estado! In: FIORI, J. L. Brasil no espaço. Petrópolis: Vozes, 2001.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L; WARDE, M J; HADDAD, S. (org.) O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2003.

FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, GRATUITA E UNIVERSAL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei 9394/96. Curitiba: APP-Sindicato CUT-CNTE, s/d.

FRANCO, M. C. Avaliação Institucional: o acesso ao ensino superior e cinco teses de moralidade. In: Estudos e Debates, 19. Brasília: CRUB, 1997.

FRIGOTTO, G. A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1984.

FRIGOTTO, G. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, G (org.). Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século. Petrópolis: Vozes, 1998.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. (org.) Metodologia da Pesquisa Educacional. São Paulo: Cortez, 2001.

FRIGOTTO, G. As relações trabalho-educação e o labirinto do Minotauro. AZEVEDO, J. C. et al (org.) In: Utopia e democracia na escola cidadã. Porto Alegre: Ed. URGs/Secretaria Municipal de Educação, 2000.

GARZA TOLEDO, E. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, A. C. (org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1992.

GATTI, B. A. Ensino superior e avaliação institucional: um modelo em implantação. In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v.80, n.194, jan. 1999.

GENTILI, P. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In: GENTILI, P. (org.) Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 2001.

GENTILI, P. Universidades na penumbra: O círculo vicioso da precarização e a privatização do espaço público. In: GENTILI, P. (org.) Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária. São Paulo: Cortez, 2001.

GERMANO, J. W. Thompson e o método de Marx. In: Revista Educação e Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 32, abr/1989.

GOERGEN, P. A Avaliação Universitária na Perspectiva da Pós-Modernidade. In: DIAS SOBRINHO, J, RISTOFF, D I. (org.). Universidade Desconstruída: avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2000.

GOERGEN, P. Ensino Superior e formação: elementos para um olhar ampliado de avaliação. In: DIAS SOBRINHO, José, RISTOFF, D. I. (org.). Avaliação Democrática: para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

GOERGEN, P. Universidade e globalização: entre a adesão e o dissenso. In: ZAINKO, M. A. S., GISI, M. L. (orgs.) Políticas e gestão da educação superior. Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular: 2003.

GORENDER, J. Introdução. In: MARX, K, ENGELS, F. A Ideologia Alemã. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

GUILHERMO ROCHABRÚN S. La Metodologia en El Positivismo y en El Marxismo. Série: Ensayos, nº 1, 1974, mimeo.

HABERMAS, J. A Idéia de Universidade: Processos de aprendizagem. In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v.74, n.176. Brasília: jan./abr. 1993.

HADDAD, S. Separação entre as perspectivas econômica e social impõe limites ao desenvolvimento latino-americano. Comentário à palestra de Atílio A. Boron. In: KRAWCZYK, N. R., WANDERLEY, L. E. América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003.

HAGUETTE, A. Propostas para a universidade brasileira: os documentos do GERES e da ANDES em debate. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

<http://www.unesco.org.br/areas/educacao> (acesso em 01/12/2004).

<http://www.unesco.org.br/unesco/nomundo> (acesso em 01/12/2004).

IANNI, O. A política mudou de lugar. In: DOWBOR, L, IANNI, O, RESENDE, P E A (org). Desafios da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

IANNI, O. Fetichismo e Transparência. In: IANNI, O. Dialética e capitalismo. Petrópolis: Vozes, 1988.

IANNI, O. O mundo do trabalho. In: FREITAS, M. C. A Reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo. São Paulo: Cortez, 1996.

INEP. Alunos apontam melhorias na graduação (12 de dezembro de 2002) [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news02\\_26.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news02_26.htm) (acesso dia 05/12/2004).

KOSIK, K. Dialética do Concreto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LEAL, M. C. Educação Brasileira nos anos 90. A busca de adequação à ordem social globalizada. In: Ensaio. Rio de Janeiro, v.06, n.20, jul./set. 1998.

LEITE, D. Avaliação Institucional e a Produção de Novas Subjetividades. In: DIAS SOBRINHO, J, RISTOFF, D I. (org.). Universidade Desconstruída: avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2000.

LEITE, D. Avaliação Institucional Participativa e a Universidade Socialmente Empreendedora. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. V. 10, nº 1. Campinas: Unicamp, mar./2005.

LEITE, D. Avaliação Institucional, Reformas e Redesenho Capitalista das Universidades. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Ano 7, nº 2. Campinas: Unicamp, jun/2002.

LEITE, M. C. L. Avaliações e relações de poder: PAIUB e o exame nacional de cursos. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Campinas, SP, v.3, n.1 (6), p.59-68, março 1998.

LIMA Neto, N. O Projeto do MEC – contra a universidade pública e competente. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

LIMA, H. I. Refletindo sobre o Exame Nacional de Cursos (Provão). In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. São Bernardo do Campo, v.18, n.1, p.97-118, jan-jun 2002.

LOWY, M. Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista. São Paulo: Cortez, 1993.

LOWY, M. Método Dialético e Teoria Política. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1985.

LUCKESI, C. C. Avaliação da Aprendizagem Escolar. São Paulo: Cortez, 1999.

LÜDKE, M. Um olhar crítico sobre o campo da avaliação escolar. In: FREITAS, L. C. (org.) Avaliação: construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002.

MANCEBO, D. Avaliação na educação superior, Estado e produção de subjetividades. [2003] [www2.uerj.br/~anped11/24/Mancebo.doc](http://www2.uerj.br/~anped11/24/Mancebo.doc) (acesso em 10/07/2005).

MANCEBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. In: Educação & Sociedade, v.25, nº 88. Campinas: CEDES, out./2004.

MARX, K. Carta a P. V. Annenkov. In: A Miséria da Filosofia. São Paulo: Global, 1989.

MARX, K. Contribuição à Crítica da Economia Política. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

MARX, K. O Capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Melhores alunos do Provão vão receber bolsa de pós-graduação. Folha Online, 06/06/2002 - 16h11. [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br) (acesso em 22/05/2005)

MENEGHEL, S. M. A Função da Universidade na Sociedade – elementos para repensar a organização universitária brasileira. In: ZAINKO, M. A. S., GISI, M. L. (orgs.) Políticas e gestão da educação superior. Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular: 2003.

MENEGHEL, S. M., DE MELLO, D. L. B., NEGRAES, S. Relação Universidade x Empresa no Brasil: Transformações recentes e implicações para a avaliação institucional. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Campinas, SP, v.4, n.1 (11), p.09-21, mar/1999.

MENEGHEL, S. M., LAMAR, A. R. Avaliação como construção social – reflexões sobre as políticas de avaliação da educação no Brasil. In: DIAS SOBRINHO, J., RISTOFF, D. I. (org.). Avaliação Democrática: para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

MENEZES, L. C. Universidade sitiada. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

MÉSZÁROS, I. Para além do capital: rumo a uma teoria de transição. São Paulo/Campinas: Boitempo/UNICAMP, 2002.

MICHELOTTO, R. M. Políticas Atuais para a Universidade Brasileira. In: MICHELOTTO, R. M. A liberação do acesso e a extensão como estratégias de democratização da Universidade: a experiência da Itália e do Brasil. Tese de doutorado. Mimeo, 1999.

MICHELOTTO, R. M. Políticas para a Educação Superior no Brasil, em fase de transição. In: Educar em Revista, n. 22. Curitiba: Editora da UFPR, 2003.

MORAES, R. C. As incomparáveis virtudes do mercado: Políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, N., CAMPOS, M., HADDAD, S. O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. In: Educação & Sociedade, v.23, n° 80. Campinas: CEDES, set./2002.

NASCIMENTO, A. F. M., LASSANCE, R. Qualidade do Ensino Superior e Avaliação Centrada no Curso. In: Ensaio. Rio de Janeiro, v.07, n.25, out./dez. 1999.

NEAVE, G., VAN VUGHT, F. Government and Higher Education in Developing Nations: A conceptual framework. In: NEAVE, G., VAN VUGHT, F. (org.) Government and higher education relationship across three continents: the winds of change. London: Pergamon Press, 1994.

NEVES, L. M. W. Acumulação flexível, neoliberalismo e divisão do trabalho educacional do Brasil nos anos 90. In: NEVES, L. M. W. Brasil 2000: nova divisão do trabalho na educação. São Paulo: Xamã, 2000.

NEVES, L. M. W. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, L. M. W. (org.). Educação e política no limiar do século XXI. Campinas: Autores Associados, 2000.

NEVES, L. M. W. Educação e política no Brasil de hoje. São Paulo: Cortez, 1994.

NEVO, D. Evaluación basada en el centro: un dialogo para la mejora educativa. Madrid: Mensajero, s/d.

NOSELLA, P. A escola brasileira no final de século: um balanço. In: FRIGOTTO, G (org.). Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século. Petrópolis: Vozes, 2000.

NOSELLA, P. A modernização da produção e da escola no Brasil: o estigma da relação escravocrata. In: Trabalhos apresentados na 15ª reunião anual da ANPEd. Caxambu, set., 1992.

PAIVA, V. Educação e bem-estar social. In: Educação & Sociedade, ano XII, nº 39, ago/1991.

Para reitores, custo do provão é elevado. Folha Online, 08/06/2002 - 09h15 (da Folha de S.Paulo, no Rio). [www1.folha.com.br](http://www1.folha.com.br) (acesso em 25/05/2005)

PAULA, M. F. A perda da identidade e da autonomia da universidade brasileira no contexto do neoliberalismo. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. V.8, nº 4. Campinas: Unicamp, dez./2003.

Paulo Renato lança Cadastro de Educação Superior. Folha Online, 27/06/2002 - 15h03. [www1.folha.com.br](http://www1.folha.com.br) (acesso em 25/05/2005)

PÉREZ GÓMEZ, A. I. A cultura escolar na sociedade neoliberal. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2001.

PERRENOUD, P. Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens – entre duas lógicas. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

PIMENTA, S. G. Práxis – ou indissociabilidade entre teoria e prática e a atividade docente. In: PIMENTA, S. G. O estágio na formação de professores: unidade teoria e prática? São Paulo, Cortez: 1994.

PINTO, A. V. Que é a universidade. In: PINTO, A. V. A questão da universidade. São Paulo: Cortez, 1994.

PINTO, A. V. Sete lições sobre educação de jovens e adultos. São Paulo: Cortez, 1991.

PINTO, J. M. R. O acesso à educação superior no Brasil. In: Educação & Sociedade, v.25, nº 88. Campinas: CEDES, out./2004.

PONCE, A. Educação e luta de classes. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

RIBEIRO, D. A Universidade Necessária. In: Ribeiro, D. A Universidade Necessária. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

RISTOFF, D. I. Avaliação Institucional: pensando princípios. In: BALZAN, N. C. & SOBRINHO, J. D. (org.) Avaliação Institucional: teorias e experiências. São Paulo: Cortez, 1995.

RISTOFF, D. I. O Exame Nacional de Cursos e a Avaliação Institucional. In: DIAS SOBRINHO, José, RISTOFF, D. I. (org.). Avaliação Democrática: para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

RISTOFF, D. I. Políticas para a Educação Superior no Brasil: Deselitização e Desprivatização. In: ZAINKO, M. A. S., GISI, M. L. (orgs.) Políticas e gestão da educação superior. Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular: 2003.

RISTOFF, D. I. Privatização não faz escola. In: TRINDADE, H. (org.) Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999.

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

ROSAR, M. F. F., KRAWCZYK, N. R. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. In: Educação & Sociedade, ano XXII, nº 75. Campinas: CEDES, ago./2001.

ROSEMBERG, F. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, N., CAMPOS, M., HADDAD, S. O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000.

RUBIN, I. I. Trabalho Abstrato. In: RUBIN, I. I. A teoria marxista do valor. São Paulo: Polis, 1987.

RUBIN, I. I. Trabalho Produtivo. In: RUBIN, I. I. A teoria marxista do valor. São Paulo: Polis, 1987.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, A. Filosofia da Práxis. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

SANTOS FILHO, J. C. Análise Teórico-Política do Exame Nacional de Cursos. In: DIAS SOBRINHO, J., RISTOFF, D. I. (org.). Universidade Desconstruída: avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2000.

SANTOS, B. S. (org.) Os processos de globalização. In: SANTOS, B. S. (org.). A globalização e as ciências sociais. São Paulo: Cortez, 2002.



SANTOS, M. A transição em marcha. In: SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Record, 2001.

SAUL, A. M. Avaliação da Universidade: Buscando uma Alternativa Democrática. In: Estudos em Avaliação Educacional. nº 1. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, jan-jun/1990.

SAVIANI, D. A defesa da escola pública. In: SAVIANI, D. Ensino público e algumas falas sobre universidade. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984.

SAVIANI, D. A Universidade e o ensino. In: SAVIANI, D. Ensino público e algumas falas sobre universidade. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984.

SAVIANI, D. Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis nºs 5.540/68 e 5.692/71. In: SAVIANI, D. Educação: do senso comum à consciência filosófica. Campinas: Autores Associados, 1996.

SAVIANI, D. Educação brasileira: problemas. In: SAVIANI, D. Educação: do senso comum à consciência filosófica. Campinas: Autores Associados, 1996.

SAVIANI, D. Extensão Universitária: uma abordagem não-extensionista. In: SAVIANI, D. Ensino público e algumas falas sobre universidade. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984.

SAVIANI, D. O Trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETTI, C. J. et al. Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994.

SAVIANI, D. Os fundamentos da educação e a nova LDB. Texto redigido para o Simpósio “Fundamentos filosóficos, sociais, políticos e culturais”, mimeo, 1988.

SAVIANI, D. Participação da Universidade no desenvolvimento nacional: a Universidade e a problemática da educação e da cultura. In: SAVIANI, D. Educação: do senso comum à consciência filosófica. Campinas: Autores Associados, 1996.

SAVIANI, D. Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações. 6ª ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, D. Sentido da Pedagogia e Papel do Pedagogo. Revista ANDE, v. 05, nº 9. São Paulo: Cortez, 1985.

SCHUGURENSKY, D., NAIDORF, J. Pareceria universidade-empresa e mudanças na cultura acadêmica: análise comparativa dos casos da Argentina e do Canadá. IN: Educação & Sociedade. v.25, nº 88. Campinas: CEDES, out./2004.

SCHWARTZMANN, S. Última chance para a universidade. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

SEVERINO, A J. Metodologia do trabalho científico. São Paulo: Cortez, 2002.

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

SGUISSARDI, V. Educação superior: o Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política? In: Educação Brasileira, v. 22, nº 45. Brasília: CRUB, jul.-dez., 2000.

SGUISSARDI, V. O Banco Mundial e a Educação Superior: revisando teses e proposições?. ANPEd, 23ª reunião Anual, Caxambu, MG, setembro, 2000, mimeo.

SGUISSARDI, V. O desafio da educação superior no Brasil: quais são as perspectivas? In: SGUISSARDI, V. (org.) Educação superior: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

SGUISSARDI, V. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. In: SGUISSARDI, V. (org.) Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior. Campinas: Autores Associados, 1997.

SILVA Jr, J R. Posfácio: Desigualdades sociais, reformas educacionais e a construção do novo homem. In: SGUISSARDI, V. (org.) Educação superior: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

SILVA Jr, J R., SGUISSARDI, V. Reforma do Estado e reforma da educação superior no Brasil. In: SGUISSARDI, V. (org.) Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior. Campinas: Autores Associados, 1997.

SILVA Jr, J. R. Reformas do Estado e da Educação Superior no Brasil: as ações dos atores em cena e o processo de privatização. In: CATANI, A. M. (org.). Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI. Campinas: Autores Associados, 1998.

SILVA Jr, J. R., CATANI, A. M, GILIOLI, R. S. P. Avaliação da Educação Superior no Brasil: uma Década de Mudanças. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional da Educação Superior, v.8, n.4, dez/2003.

SILVA Jr., J. R., SGUISSARDI, V. A educação superior privada no Brasil: novos traços de identidade. In: SGUISSARDI, V. (org.) Educação superior: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

SNYDERS, G. A alegria na escola. São Paulo: Editora Manole Ltda, 1988.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. A Universidade Brasileira e o Projeto do GERES. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

SOUZA, P. R. C. Diversidade na universidade. In: Folha de São Paulo, 30/01/2002 <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3001200209.htm> (acesso em 03/02/2005)

SUÁREZ, D. O princípio educativo da nova direita: neoliberalismo, ética e escola pública. In: GENTILI, P (org.) Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 2001.

TEIXEIRA, F. J. S. Modernidade e crise: reestruturação capitalista ou fim do capitalismo? In: TEIXEIRA, F. J. S., OLIVEIRA, M. A. Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1998.

TIRAMONTI, G. Após os anos 1990: Novos eixos de discussão na política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, N., CAMPOS, M., HADDAD, S. O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000.

TOMMASI, L. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (org.) O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2003.

TRINDADE, H. A autonomia segundo o MEC: fragilidade política e ambigüidade conceitual. In: TRINDADE, H. (org.) Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999.

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

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

TRINDADE, H. As universidades frente à estratégia do governo. In: TRINDADE, H. (org.) Universidade em ruínas: na república dos professores. Petrópolis: Vozes, 1999.

TRINDADE, H. Por que e como reformar a Universidade: mitos e realidades. Seminário: Universidade: Por que e como reformar? MEC/Sesu, 6 e 7 de agosto de 2003. [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) (acesso em 10/10/2004).

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. Posição da União Nacional dos Estudantes sobre o Anteprojeto do GERES. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

VASCONCELLOS, C. S. Projeto Educativo. In: VASCONCELLOS, C. S. Planejamento: plano de aprendizagem e projeto educativo. São Paulo: Libertad, 1995, p. 143-171.

VELLOSO, J. O GERES, a Constituinte e a política de financiamento da universidade. In: Estudos e Debates, nº 13. Brasília: CRUB, 1987.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. In: Cadernos de Pesquisa. São Paulo, v., n.110, jul. 2000.

VIANNA, H. M. Questões de avaliação educacional. In: FREITAS, L. C. (org.) Avaliação: construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002.

VILLAS BOAS, B. M. F., RISTOFF, D. I., DIAS SOBRINHO, J. et al. Construindo o campo e a crítica: o debate. In: FREITAS, L. C. (org.) Avaliação: construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002.

WANDERLEY, L. E. O que é universidade? São Paulo: Brasiliense, 1988.

XIMENES, D. A. Avaliação das Condições de Oferta. In: Educação Brasileira. Brasília, v.21, n.43, jul/dez 1999.

YARZÁBAL, L. Consenso para a mudança na educação superior. Curitiba: Champagnat, 2002.

YARZÁBAL, L. Impactos del Neoliberalismo sobre la Educación Superior en América Latina. In: Avaliação – Revista de Avaliação Institucional das Instituições de Ensino Superior. Ano 6, nº 1. Campinas: Unicamp, mar./2001.

YARZÁBAL, L. La Educación Superior Contemporánea en América Latina. In: ZAINKO, M. A. S., GISI, M. L. (orgs.) Políticas e gestão da educação superior. Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular: 2003.

ZAINKO, M. A. S. Avaliação da educação superior e identidade institucional. Mimeo, s/d.

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

ZAINKO, M. A. S. Educação Superior, democracia e desenvolvimento humano sustentável. In: ZAINKO, M. A. S., GISI, M. L. (orgs.) Políticas e gestão da educação superior. Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular: 2003.

ZAINKO, M. A. S. Planejamento, Universidade e Modernidade. Curitiba: All-Graf Editora, 1998.

## ANEXOS

### ANEXO I

**Evolução do número de instituições de ensino superior, segundo organização acadêmica, categoria administrativa e natureza – 1980/1994/2002**

<b>Tabela 01 - Evolução do número de instituições de ensino superior - anos 1980/1994/2002, segundo organização acadêmica e natureza.</b>																			
Ano	Total Geral	Universidades						Faculdades Integradas e Centros Universitários						Estabelecimentos Isolados (**)					
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Pública (*)	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Pública (*)	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Pública (*)	Privada
1980	882	65	34	9	2	45	20	20		1		1	19	797	22	43	89	154	643
1994	851	127	39	25	4	68	59	87			3	3	84	637	18	48	81	147	490
2002	1535	113	43	31	4	78	35	182	1	0	5	6	176	1240	7	25	48	80	1160

Fontes: MEC/INEP, 1999 e MEC/INEP, s/d.

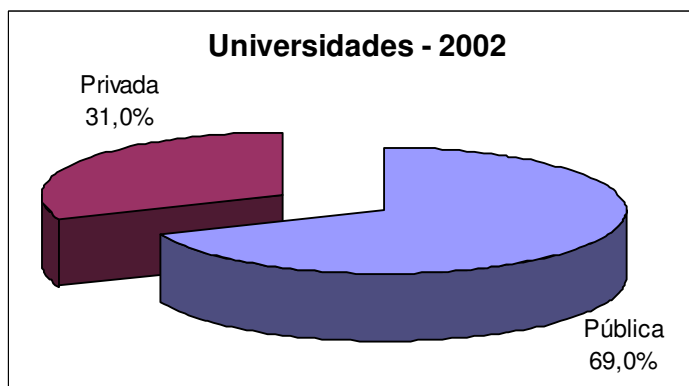
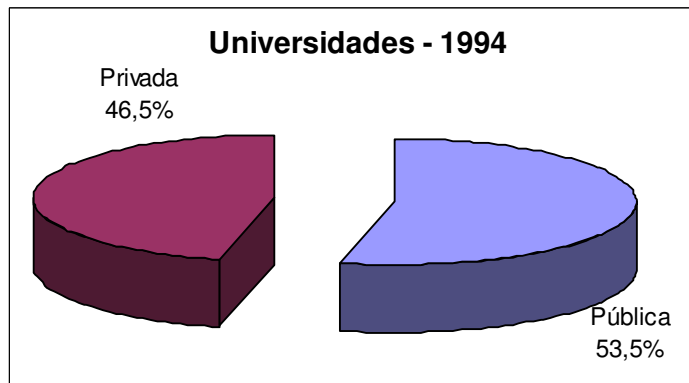
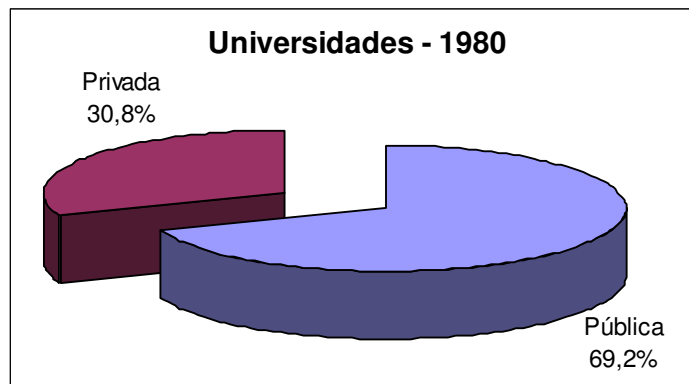
Obs.

(\*) O termo "Pública" se refere ao número total de instituições pertencentes à esfera pública.

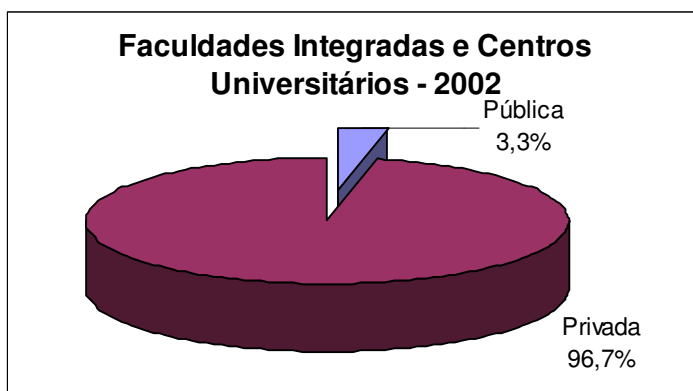
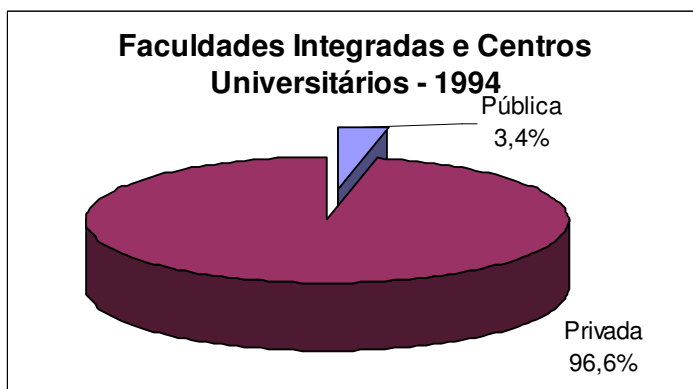
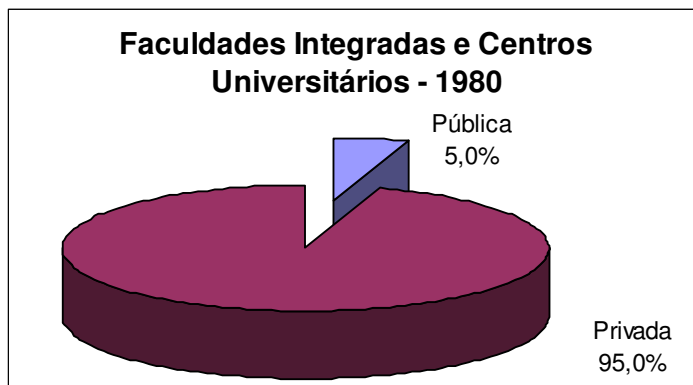
(\*\*) No ano de 2002 esta categoria engloba faculdades, escolas e institutos superiores.

## ANEXO II

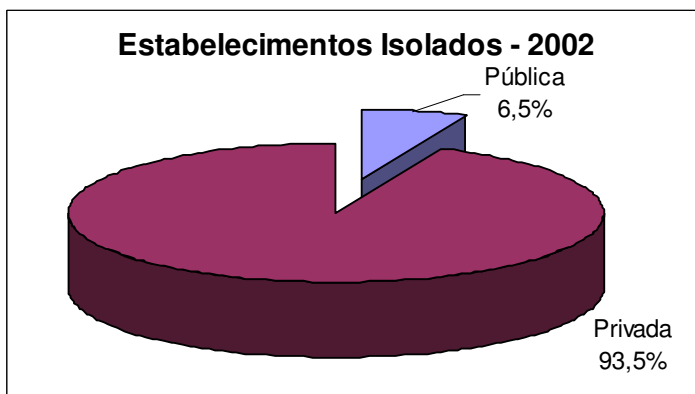
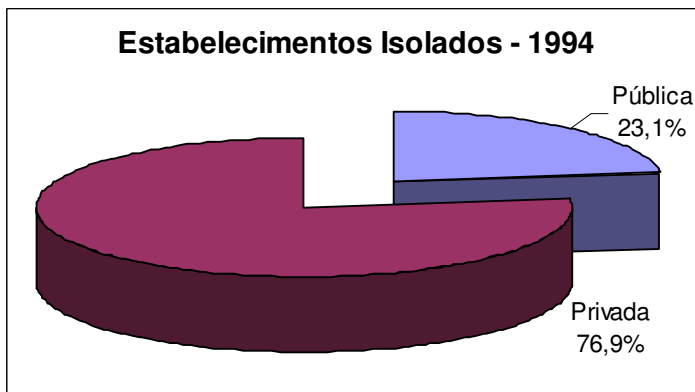
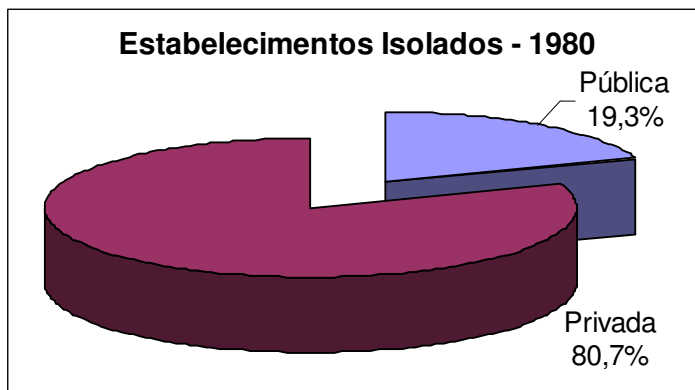
Distribuição de instituições de ensino superior segundo organização acadêmica e natureza – 1980/1994/2002



**Distribuição de instituições de ensino superior segundo organização acadêmica e natureza – 1980/1994/2002 (cont.)**



**Distribuição de instituições de ensino superior segundo organização acadêmica e natureza – 1980/1994/2002 (cont.)**

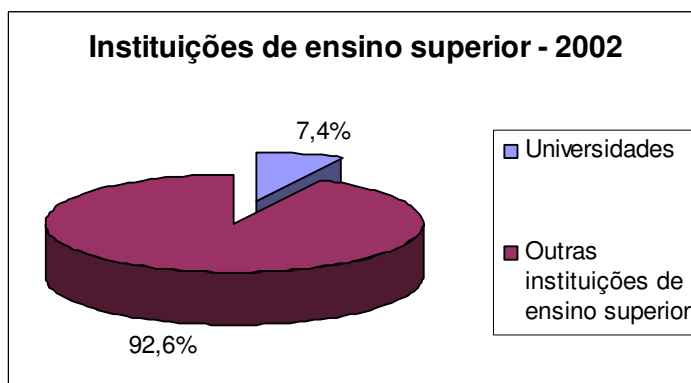
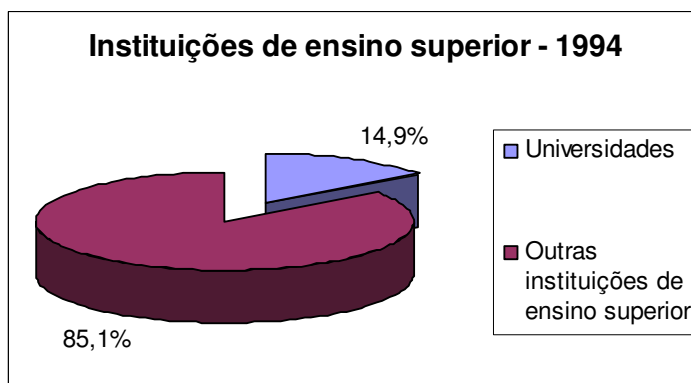
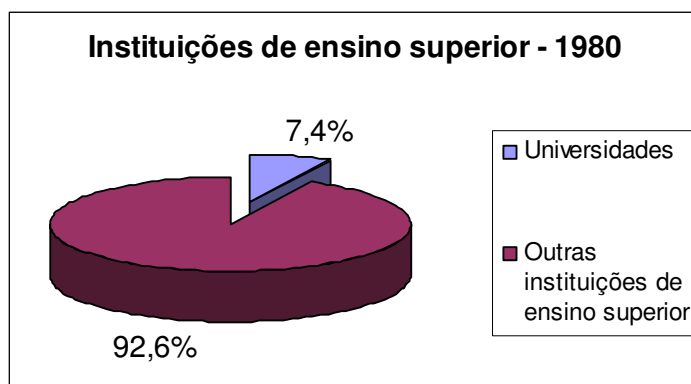


Representações elaboradas a partir de dados do MEC/INEP (1999 e s/d).



### ANEXO III

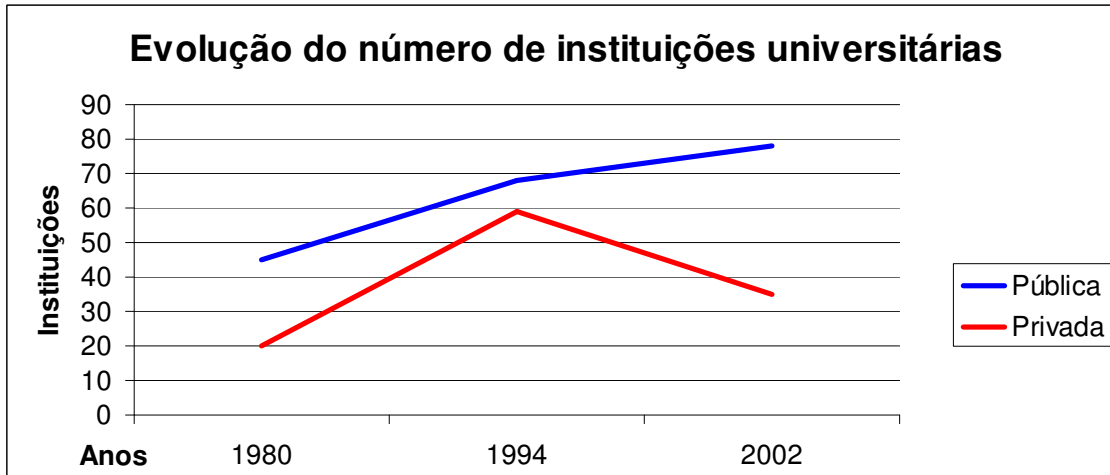
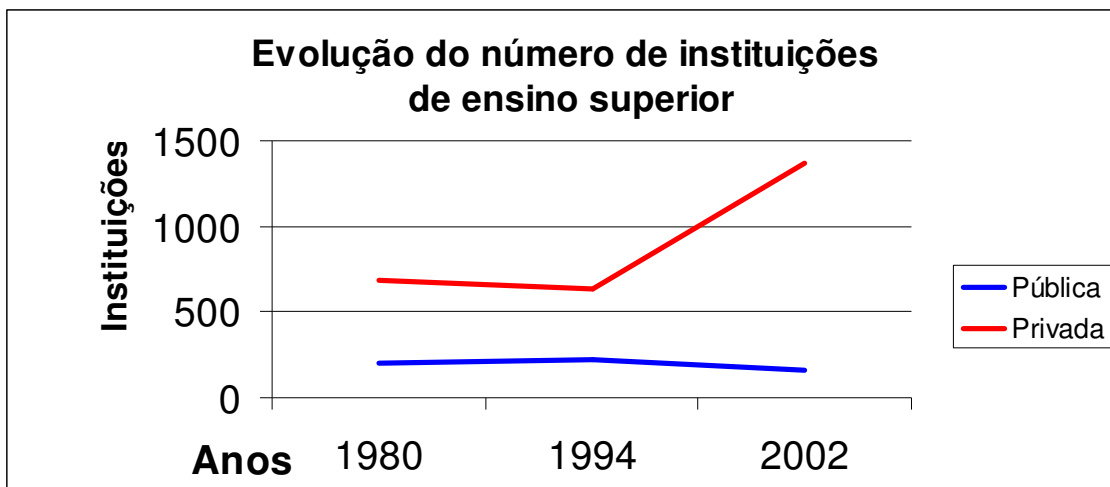
Distribuição de instituições de ensino superior segundo organização acadêmica e natureza – 1980/1994/2002



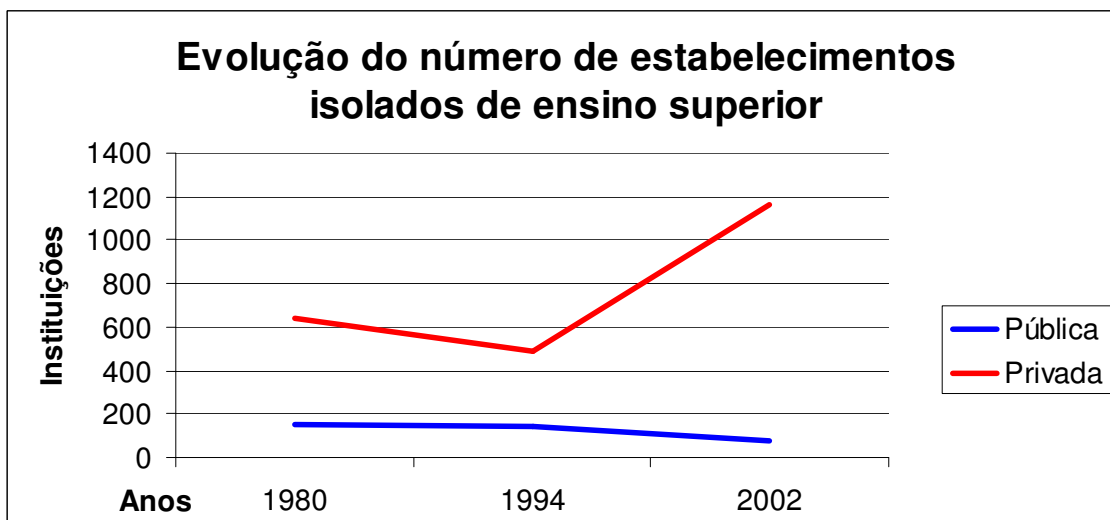
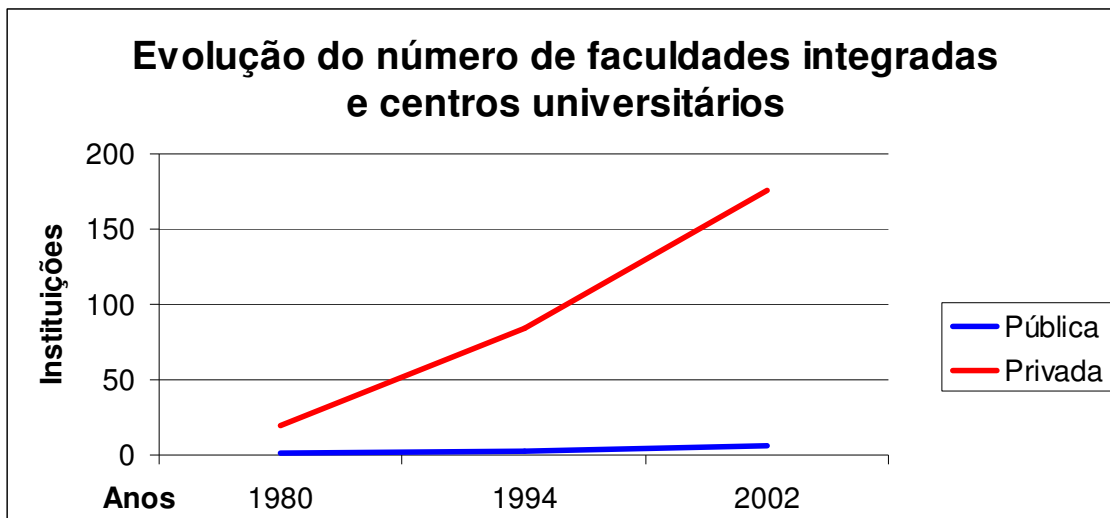
Representações elaboradas a partir de dados do MEC/INEP (1999 e s/d).

## ANEXO IV

Evolução do número de instituições de ensino superior (total e por organização acadêmica), segundo natureza – 1980/1994/2002



Evolução do número de instituições de ensino superior (total e por organização acadêmica), segundo natureza – 1980/1994/2002 (cont.)



Representações elaboradas a partir de dados do MEC/INEP (1999 e s/d).

## ANEXO V

**Evolução do número de matrículas no ensino superior, segundo organização acadêmica, categoria administrativa e natureza – 1980/1994/2002**

Tabela 02 - Evolução do número de matrículas no ensino superior - anos 1980/1994/2002, segundo organização acadêmica e natureza.							
Ano	Total Geral	Universidades					
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Pública (*)	Privada
1980	1.377.286	652.200	305.099	81.723	17.019	403.841	248.359
1994	1.661.034	1.034.726	349.790	190.271	31.547	571.608	463.118
2002	3.436.734	2.150.659	500.459	380.957	34.486	915.902	1.234.757
Ano	Total Geral	Faculdades Integradas e Centros Universitários					
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Pública (*)	Privada
1980	1.377.286	96.892	-	2.622	-	2.622	94.270
1994	1.661.034	203.471	-	-	10.344	10.344	193.127
2002	3.436.734	610.022	1.061	-	20.764	21.825	588.197
Ano	Total Geral	Estabelecimentos Isolados(**)					
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Pública (*)	Privada
1980	1.377.286	628.194	11.616	24.907	49.246	85.769	542.425
1994	1.661.034	422.837	13.753	41.665	53.080	108.498	314.339
2002	3.436.734	676.053	3.852	23.759	49.202	76.813	599.240

Fontes: MEC/INEP, 1999 e MEC/INEP, s/d.

Obs.

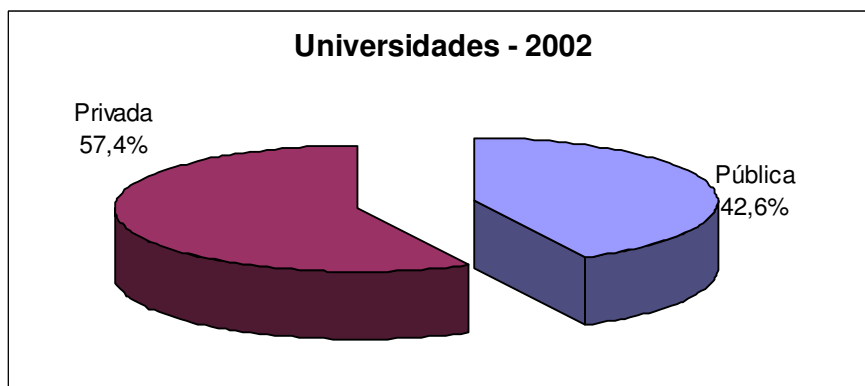
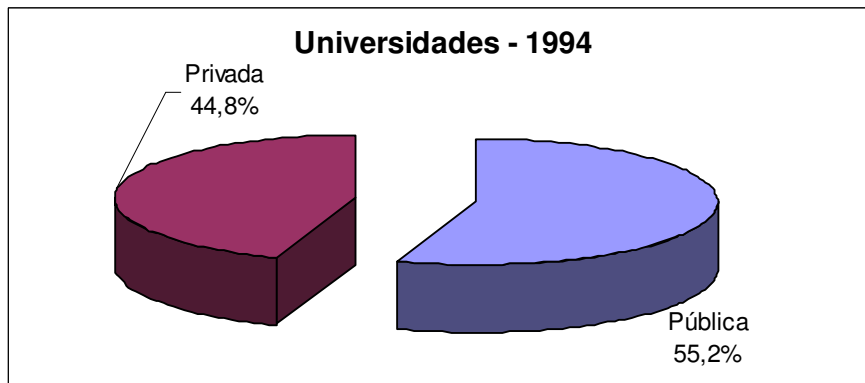
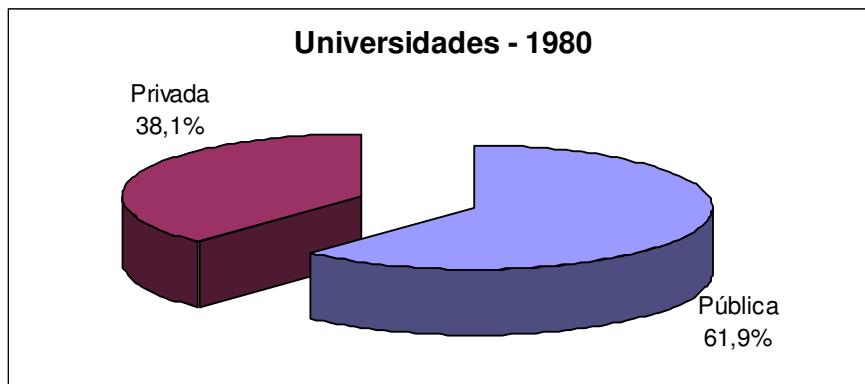
Nesta tabela consideramos apenas, no ano de 2002, as matrículas em cursos presenciais.

(\*) O termo "Pública" se refere ao número total de instituições pertencentes à esfera pública.

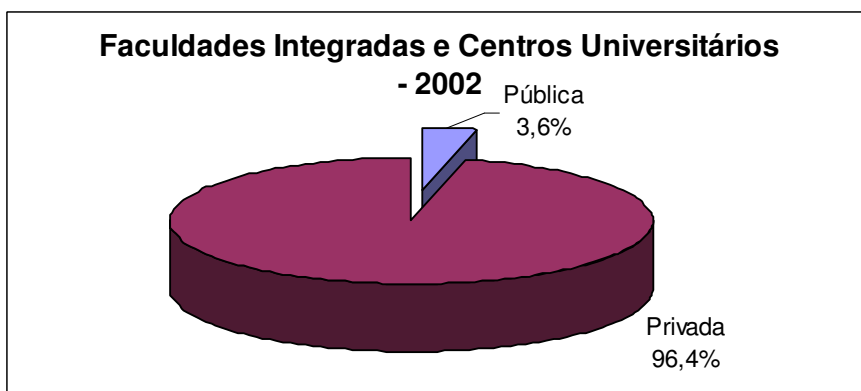
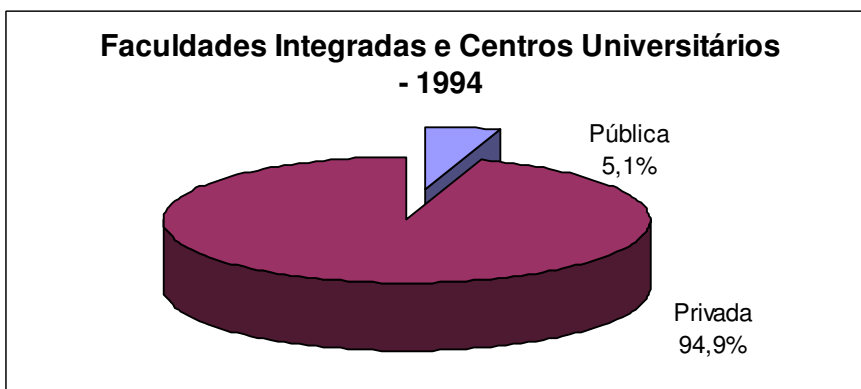
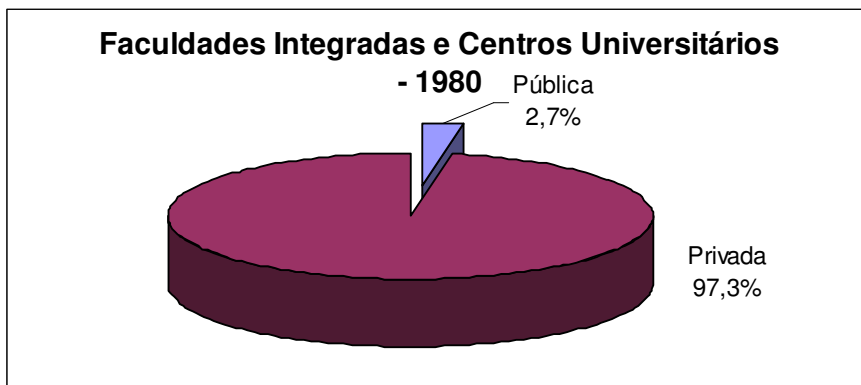
(\*\*) No ano de 2002 esta categoria engloba faculdades, escolas e institutos superiores.

## ANEXO VI

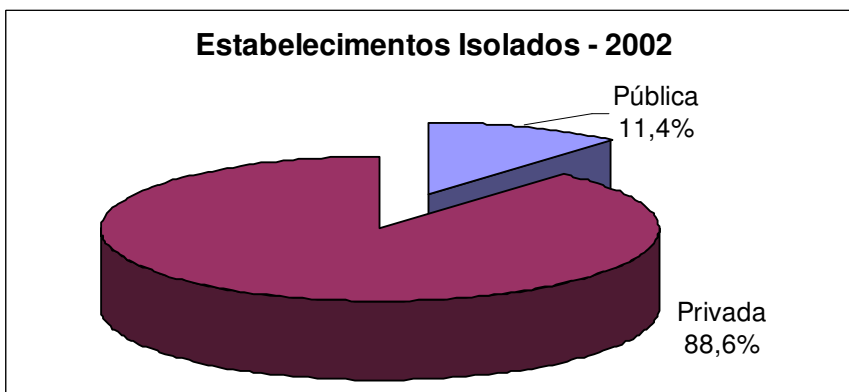
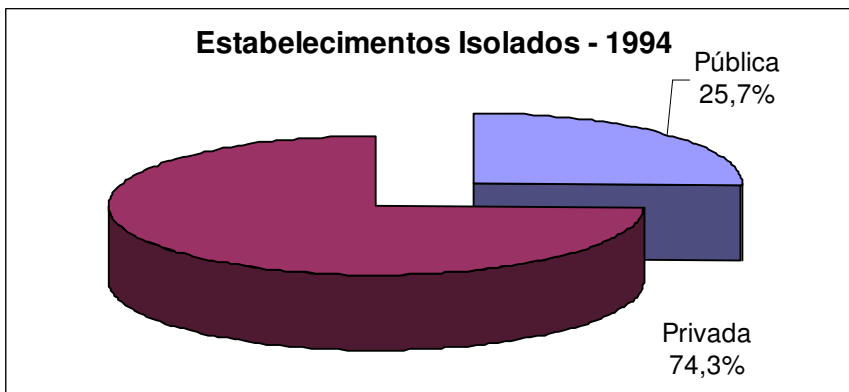
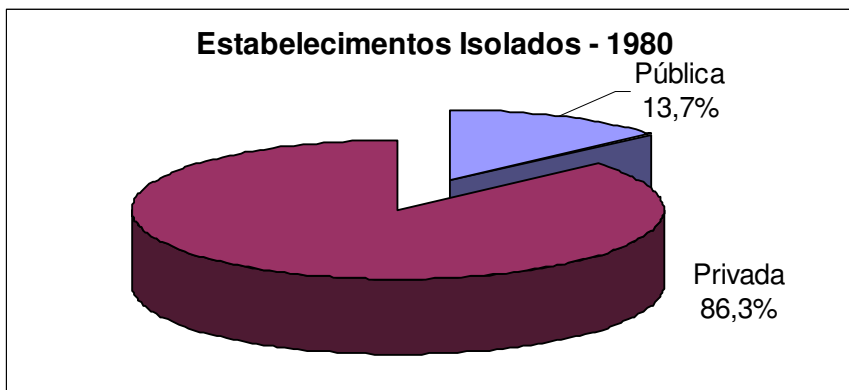
**Distribuição de matrículas no ensino superior segundo organização acadêmica e natureza – 1980/1994/2002**



**Distribuição de matrículas no ensino superior segundo organização acadêmica e natureza – 1980/1994/2002 (cont.)**



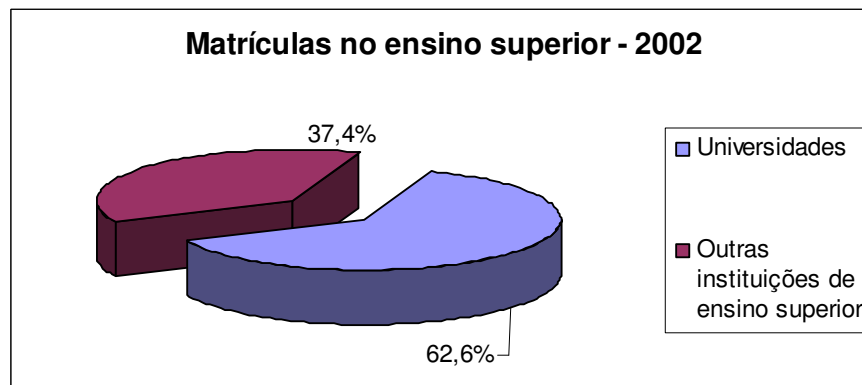
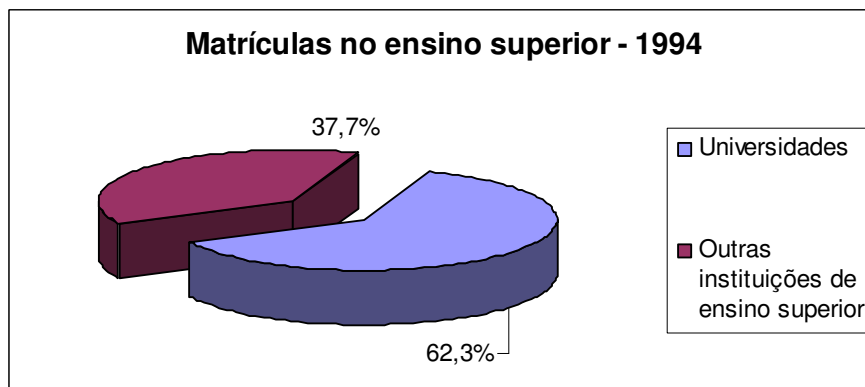
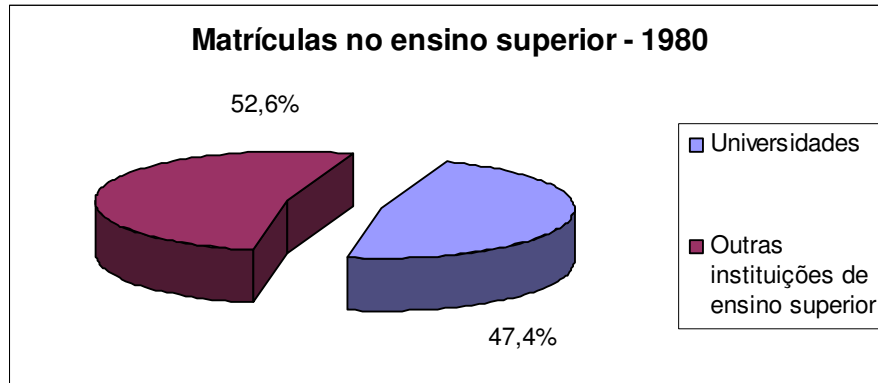
**Distribuição de matrículas no ensino superior segundo organização acadêmica e natureza – 1980/1994/2002 (cont.)**



Representações elaboradas a partir de dados do MEC/INEP (1999 e s/d).

## ANEXO VII

Distribuição de matrículas no ensino superior segundo organização acadêmica e natureza – 1980/1994/2002

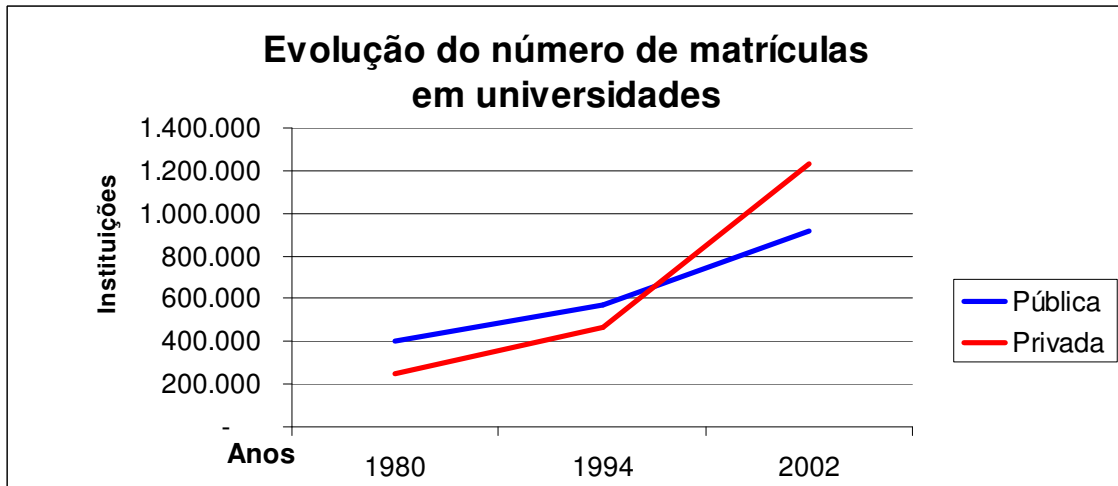
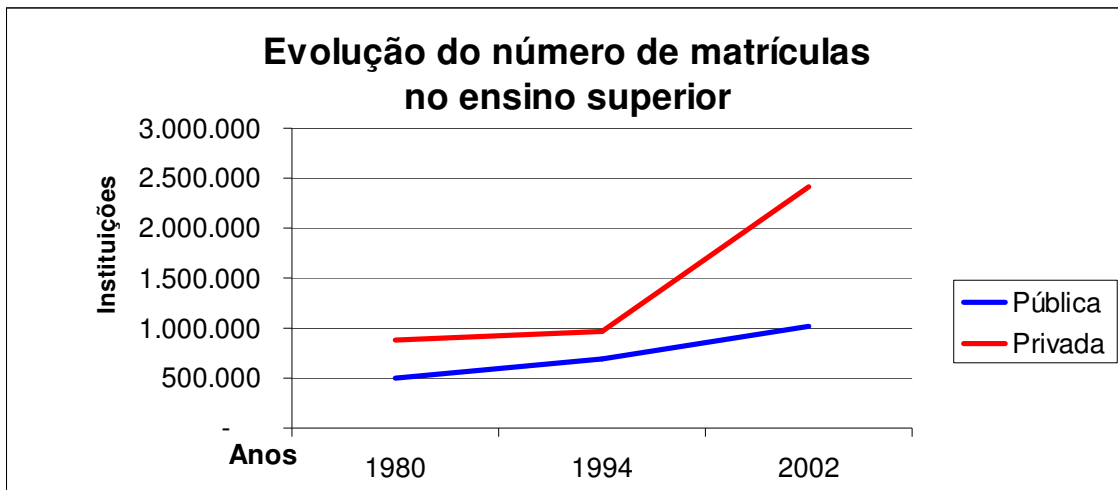


Representações elaboradas a partir de dados do MEC/INEP (1999 e s/d).

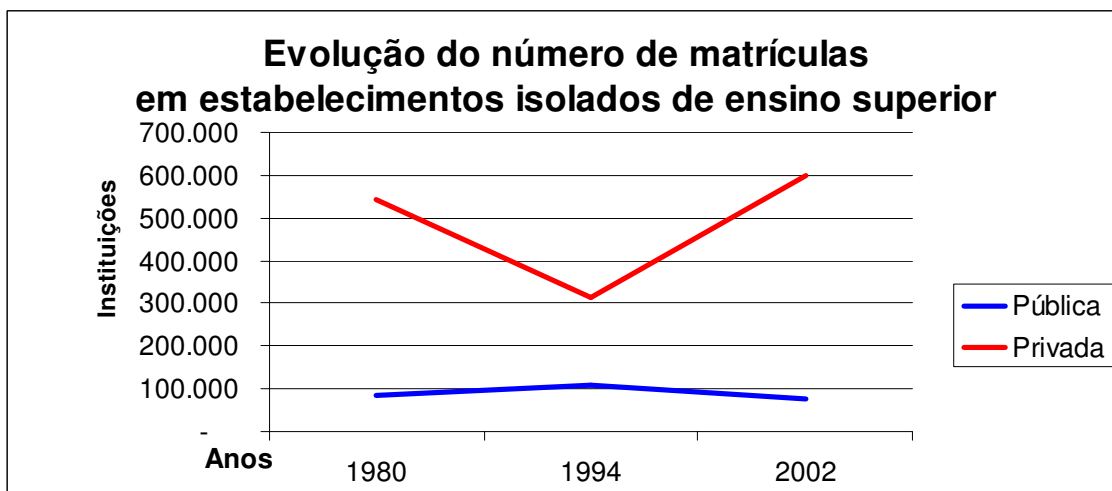
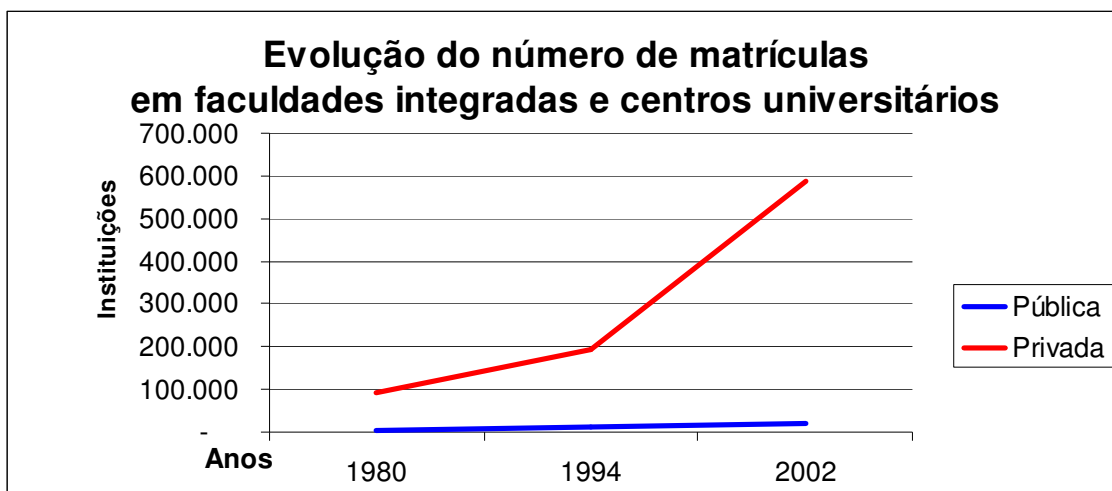


## ANEXO VIII

Evolução do número de matrículas no ensino superior (total e por organização acadêmica), segundo natureza – 1980/1994/2002



**Evolução do número de matrículas no ensino superior (total e por organização acadêmica), segundo natureza – 1980/1994/2002 (cont.)**



Representações elaboradas a partir de dados do MEC/INEP (1999 e s/d).

## ANEXO IX

### Número de cursos participantes do Exame Nacional de Cursos de 1996 a 2002 por área de graduação

<b>Tabela 03 - Número de cursos participantes do ENC de 1996 a 2002 por área de graduação</b>							
<b>Área</b>	<b>Número de cursos</b>						
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Administração	335	354	391	431	451	498	614
Direito	179	196	212	229	257	274	298
Engenharia Civil	102	106	110	112	118	125	128
Engenharia Química	-	44	47	48	50	51	51
Medicina Veterinária	-	37	39	43	50	59	76
Odontologia	-	85	86	87	93	104	113
Engenharia Elétrica	-	-	81	84	87	92	96
Jornalismo	-	-	84	92	97	113	131
Letras	-	-	369	382	406	432	472
Matemática	-	-	291	305	322	358	358
Economia	-	-	-	187	189	187	190
Engenharia Mecânica	-	-	-	70	73	74	78
Medicina	-	-	-	81	81	83	87
Agronomia	-	-	-	-	70	73	74
Biologia	-	-	-	-	238	274	288
Física	-	-	-	-	80	83	82
Psicologia	-	-	-	-	117	123	136
Química	-	-	-	-	109	113	116
Farmácia	-	-	-	-	-	86	108
Pedagogia	-	-	-	-	-	499	606
Arquitetura	-	-	-	-	-	-	96
Ciências Contábeis	-	-	-	-	-	-	408
Enfermagem	-	-	-	-	-	-	144
História	-	-	-	-	-	-	281
<b>Total</b>	<b>616</b>	<b>822</b>	<b>1710</b>	<b>2151</b>	<b>2888</b>	<b>3701</b>	<b>5031</b>

Fonte: DAES/INEP/MEC, 2002b.

## ANEXO X

### Representação gráfica da Curva de Gauss

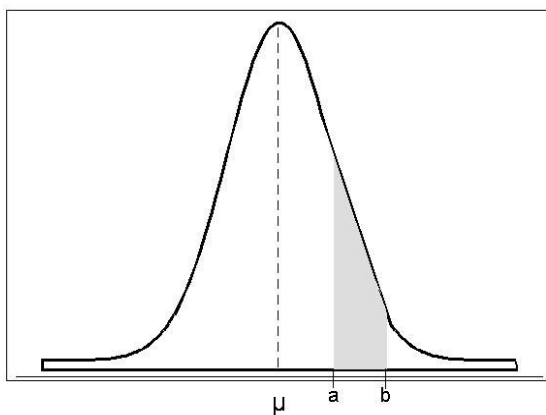


Figura I : Distribuição Normal

Fonte: [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01\\_40.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01_40.htm)

## ANEXO XI

Esquema dos critérios adotado para a determinação de conceitos às Instituições de Ensino Superior no Exame Nacional de Cursos (de 1996 a 2002)

### De 1996 a 2000:

Critério adotado para determinação de conceitos no ENC - 1996 a 2000		
Conceitos	Faixas de percentis	%
A	acima de 88	12%
B	acima de 70 até 88	18%
C	acima de 30 até 70	40%
D	acima de 12 até 30	18%
E	até 12, inclusive	12%

Fonte: [http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01\\_40.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/provao/news01_40.htm)

### Em 2001 e 2002:

Critério adotado para determinação de conceitos no ENC - 2001 e 2002	
Conceitos	Critério
A	média acima de 1 desvio padrão (inclusive) da média geral da área.
B	média entre 0,5 (inclusive) e 1,0 desvio padrão acima da média geral da área.
C	média entre 0,5 desvio padrão abaixo e 0,5 desvio padrão acima da média geral da área.
D	média entre 0,5 (inclusive) e 1,0 desvio padrão abaixo da média geral da área.
E	média abaixo de 1 desvio padrão (inclusive) da média geral da área.

Fonte: DAES/INEP/MEC, 2002b.

## ANEXO XII

Número e percentual de cursos, por área de graduação e categoria administrativa da Instituição de Ensino Superior, segundo os conceitos obtidos no Exame Nacional de Cursos – 2002.

Tabela 4 - Número e percentual de cursos, por área de graduação e categoria administrativa da IES, segundo os conceitos obtidos no ENC/2002						
Área	Federal					
	A+B		C		D+E	
	N	%	N	%	N	%
Administração	27	60,0	12	26,7	6	13,3
Agronomia	9	31,0	12	41,4	8	27,6
Arquitetura	15	68,2	6	27,3	1	4,5
Biologia	29	61,7	12	25,5	6	12,8
Ciências Contábeis	22	59,5	10	27,0	5	13,5
Direito	32	78,0	5	12,2	4	9,8
Economia	17	50,0	9	26,5	8	23,5
Enfermagem	20	55,6	13	36,1	3	8,3
Engenharia Civil	21	61,8	10	29,4	3	8,8
Engenharia Elétrica	16	53,3	9	30,0	5	16,7
Engenharia Mecânica	11	42,3	11	42,3	4	15,4
Engenharia Química	8	40,0	9	45,0	3	15,0
Farmácia	13	54,2	10	41,7	1	4,2
Física	13	34,2	19	50,0	6	15,8
História	23	46,9	16	32,7	10	20,4
Jornalismo	11	44,0	3	12,0	11	44,0
Letras	31	46,3	24	35,8	12	17,9
Matemática	34	55,7	21	34,4	6	9,8
Medicina	10	30,3	15	45,5	8	24,2
Medicina Veterinária	12	54,5	7	31,8	3	13,6
Odontologia	14	51,9	9	33,3	4	14,8
Pedagogia	38	53,5	20	28,2	13	18,3
Psicologia	17	68,0	6	24,0	2	8,0
Química	19	51,4	12	32,4	6	16,2

**Número e percentual de cursos, por área de graduação e categoria administrativa da Instituição de Ensino Superior, segundo os conceitos obtidos no Exame Nacional de Cursos – 2002 (cont.)**

<b>Tabela 4 - Número e percentual de cursos, por área de graduação e categoria administrativa da IES, segundo os conceitos obtidos no ENC/2002 (cont.)</b>						
<b>Área</b>	<b>Estadual</b>					
	<b>A+B</b>		<b>C</b>		<b>D+E</b>	
	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Administração	24	61,5	10	25,6	5	12,8
Agronomia	10	58,8	1	5,9	6	35,3
Arquitetura	2	33,3	0	0,0	4	66,7
Biologia	20	23,3	25	29,1	41	47,7
Ciências Contábeis	11	32,4	13	38,2	10	29,4
Direito	12	46,2	9	34,6	5	19,2
Economia	8	33,3	7	29,2	9	37,5
Enfermagem	13	44,8	9	31,0	7	24,1
Engenharia Civil	9	50,0	5	27,8	4	22,2
Engenharia Elétrica	7	53,8	4	30,8	2	15,4
Engenharia Mecânica	7	58,3	2	16,7	3	25,0
Engenharia Química	3	50,0	2	33,3	1	16,7
Farmácia	7	77,8	1	11,1	1	11,1
Física	4	21,1	8	42,1	7	36,8
História	19	21,8	42	48,3	26	29,9
Jornalismo	2	22,2	2	22,2	5	55,6
Letras	31	26,5	37	31,6	49	41,9
Matemática	22	22,0	35	35,0	43	43,0
Medicina	11	78,6	0	0,0	3	21,4
Medicina Veterinária	6	54,5	3	27,3	2	18,2
Odontologia	11	68,8	4	25,0	1	6,3
Pedagogia	31	22,8	47	34,6	58	42,6
Psicologia	1	12,5	2	25,0	5	62,5
Química	13	54,2	5	20,8	6	25,0

**Número e percentual de cursos, por área de graduação e categoria administrativa da Instituição de Ensino Superior, segundo os conceitos obtidos no Exame Nacional de Cursos – 2002 (cont.)**

<b>Tabela 4 - Número e percentual de cursos, por área de graduação e categoria administrativa da IES, segundo os conceitos obtidos no ENC/2002 (cont.)</b>						
<b>Área</b>	<b>Municipal</b>					
	<b>A+B</b>		<b>C</b>		<b>D+E</b>	
	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Administração	4	18,2	7	31,8	11	50,0
Agronomia	0	0,0	2	50,0	2	50,0
Arquitetura	0	0,0	1	33,3	2	66,7
Biologia	1	9,1	2	18,2	8	72,7
Ciências Contábeis	2	16,7	6	50,0	4	33,3
Direito	2	20,0	6	60,0	2	20,0
Economia	0	0,0	5	71,4	2	28,6
Enfermagem	0	0,0	1	50,0	1	50,0
Engenharia Civil	0	0,0	1	33,3	2	66,7
Engenharia Elétrica	0	0,0	2	100,0	0	0,0
Engenharia Mecânica	0	0,0	0	0,0	2	100,0
Engenharia Química	0	0,0	1	100,0	0	0,0
Farmácia	0	0,0	1	50,0	1	50,0
Física	1	100,0	0	0,0	0	0,0
História	1	6,7	5	33,3	9	60,0
Jornalismo	4	66,7	1	16,7	1	16,7
Letras	4	21,1	7	36,8	8	42,1
Matemática	0	0,0	8	53,3	7	46,7
Medicina	1	33,3	1	33,3	1	33,3
Medicina Veterinária	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Odontologia	0	0,0	2	100,0	0	0,0
Pedagogia	1	5,6	11	61,1	6	33,3
Psicologia	1	50,0	1	50,0	0	0,0
Química	0	0,0	0	0,0	1	100,0



**Número e percentual de cursos, por área de graduação e categoria administrativa da Instituição de Ensino Superior, segundo os conceitos obtidos no Exame Nacional de Cursos – 2002 (cont.)**

<b>Tabela 4 - Número e percentual de cursos, por área de graduação e categoria administrativa da IES, segundo os conceitos obtidos no ENC/2002 (cont.)</b>						
<b>Área</b>	<b>Privada</b>					
	<b>A+B</b>		<b>C</b>		<b>D+E</b>	
	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Administração	99	19,5	229	45,2	179	35,3
Agronomia	3	13,0	15	65,2	5	21,7
Arquitetura	11	16,9	34	52,3	20	30,8
Biologia	20	14,0	73	51,0	50	35,0
Ciências Contábeis	78	24,1	129	39,9	116	35,9
Direito	36	16,4	99	45,0	85	38,6
Economia	18	15,0	54	45,0	48	40,0
Enfermagem	9	11,4	58	73,4	12	15,2
Engenharia Civil	6	8,2	34	46,6	33	45,2
Engenharia Elétrica	5	10,0	16	32,0	29	58,0
Engenharia Mecânica	3	7,9	13	34,2	22	57,9
Engenharia Química	3	12,5	10	41,7	11	45,8
Farmácia	9	12,5	33	45,8	30	41,7
Física	6	26,1	6	26,1	11	47,8
História	35	26,9	60	46,2	35	26,9
Jornalismo	24	26,7	58	64,4	8	8,9
Letras	60	22,6	119	44,9	86	32,5
Matemática	16	9,3	99	57,6	57	33,1
Medicina	4	11,1	23	63,9	9	25,0
Medicina Veterinária	5	11,6	19	44,2	19	44,2
Odontologia	13	19,1	20	29,4	35	51,5
Pedagogia	109	29,3	182	48,9	81	21,8
Psicologia	13	13,0	78	78,0	9	9,0
Química	7	13,7	15	29,4	29	56,9

Fonte: DAES/INEP/MEC, 2002b.

Nota: Da referida fonte, tomamos apenas os dados referentes aos números absolutos, haja vista que alguns cálculos percentuais apresentam equívocos.