

A avaliação da educação superior no contexto das reformas e políticas educacionais

Lúcia Maria de Assis
João Ferreira de Oliveira
Universidade Federal de Goiás

Resumo

Este texto analisa a política de avaliação da educação superior a partir da tríade expansão, democratização e avaliação institucional. Busca-se compreender como o processo de expansão, intensificado a partir dos anos de 1990, vem transformando os conceitos até então vigentes de democratização do acesso e dos processos de avaliação sistêmica das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas no Brasil. Examinam-se, também, como as funções deste nível de ensino vem sendo modificadas ao longo das duas últimas décadas no sentido de adequarem-se às demandas do sistema econômico, considerando o papel e o valor dos diplomas nas relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução.

Palavras-chave: Educação superior. Avaliação institucional. Democratização.

Evaluation of higher education in the context of reforms and educational policies

This text analyses the policy for evaluation of higher education based on the triad: expansion, democratization and institutional evaluation. The aim of this work is to comprehend how the expansion process, intensified since the 1990's, has transformed the concepts related to access democratization and the systemic evaluation processes of public and private Higher Education Institutions in Brazil. This work also examines how the functions of this level of education have been changed over the last two decades, in order to adjust to the demands of the economic system, considering the role and value of diplomas in the relations between the production system and the reproduction system.

Keywords: Higher education. Institutional evaluation. Democratization.

Evaluación de la educación superior en el contexto de las reformas y políticas educativas

En este trabajo se analiza la política de evaluación de la educación superior a partir de la expansión, democratización y la evaluación institucional. Tratamos de entender cómo funciona el proceso de expansión, intensificado desde la década de 1990, ha transformado los conceptos prevalecientes hasta entonces de democratización del acceso y los procedimientos para la evaluación de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas y privadas en Brasil. Se examinan, también, cómo las funciones de la educación superior se han modificado en las últimas dos décadas con el fin de adaptarse a las demandas del sistema económico, teniendo en cuenta el papel y el valor de los títulos en las relaciones entre el sistema productivo y el sistema de reproducción.

Palabras clave: Educación superior. Evaluación institucional. Democratización.

Introdução

A avaliação da educação superior ganhou centralidade, expandiu-se e tornou-se uma política de estado permanente no Brasil a partir das reformas políticas e ações educacionais implantadas desde os anos de 1990. No transcurso da última década, a avaliação da educação superior passou a ser realizada por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), voltada para as instituições, os cursos e os estudantes de cursos de graduação, sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Ministério da Educação (MEC) e do Conselho Nacional de Educação (CNE), e a avaliação da pós-graduação, voltada para os cursos e programas *stricto sensu* (mestrado e doutorado), sob a responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Nesse contexto, o propósito deste estudo é refletir sobre a avaliação da educação superior, especialmente no nível da graduação, considerando a tríade expansão, democratização e avaliação institucional, tendo em vista compreender como o processo de expansão, intensificado a partir da segunda metade dos anos de 1990, vem transformando os conceitos até então vigentes de democratização do acesso ao ensino superior e dos processos de avaliação sistêmica das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas no Brasil. Busca-se também refletir sobre como as funções da educação superior vêm sendo modificadas ao longo das duas últimas décadas no sentido de adequarem-se às demandas do sistema econômico, considerando o papel do diploma e do cargo nas relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução.

Tecendo relações entre a expansão, a democratização do acesso e a avaliação institucional no Brasil

A avaliação de IES é relativamente recente no Brasil, tendo-se intensificado e difundido a partir dos anos de 1980, período em que se tornou um importante campo de pesquisas, considerando o espaço que passou a ocupar na definição de políticas públicas para a educação superior, especialmente a partir da sua inclusão como um dos principais instrumentos de regulação dos governos e agências multilaterais de financiamento na definição dos seus investimentos.

Tendo em vista a importância da avaliação e os papéis que vem desenvolvendo na definição dos rumos da educação, é possível que ela tenha contribuído para o processo de democratização das ações relacionadas à educação superior no Brasil, considerando-se que, em geral, há uma tendência em se relacionar expansão da educação superior à democratização do acesso e melhoria da qualidade dos

cursos de graduação. Entretanto, a referência ao termo democracia tem remetido a um conceito tão ou mais complexo que o conceito de avaliação. Afinal, de que democracia se está falando? Para Fávero e Semeraro (2002, p. 8), “democracia é o sistema político mais complexo e difícil, é árduo o esforço teórico para pensá-la e concretizá-la, respeitando, ao mesmo tempo, a multiplicidade tensa de suas expressões, a recriação contínua de suas formas e a unidade de sua ação”.

Para estes autores, a democratização dos espaços sociais, do acesso aos bens e serviços e especialmente à educação com qualidade é a chave para que ocorra uma transformação dos cidadãos no sentido de não permitir que sejam subjugados pelos detentores dos mecanismos políticos e meios de produção e de comunicação, em geral definidores das “tendências” do mercado e do consumo. Para eles, o que se espera é que a educação contribua para que haja esclarecimento dos cidadãos, tornando-os aptos a discernir e a cumprir o seu papel diante das necessidades sociais do seu tempo. Esta tem sido uma ambiciosa meta dos planos e projetos educacionais em todas as esferas governamentais. Entretanto, o que tem ocorrido na verdade é uma sucessão de mudanças nos tipos de autoritarismos desde o governo militar. Com o fim do regime militar e a introdução das liberdades institucionais e da Constituição Federal de 1988, era de se esperar que a expansão democrática e a promoção da vida social tomassem conta do Brasil

O que vem se observando, no entanto, é um retrocesso dos direitos fundamentais, um recrudescimento nas condições desumanas de vida, um desprezo por muitas conquistas democráticas e, o que é pior, um desalento e um obscurecimento das perspectivas transformadoras tanto na economia como na política e na educação. Uma ditadura mais sutil e eficaz foi se infiltrando na sociedade brasileira, substituindo a ditadura militar, em sintonia com o pensamento e o projeto totalitário neoliberal que invadem o mundo e encontram seguidores particularmente obedientes nos governantes brasileiros e latino-americanos. (Fávero; Semeraro, 2002, p. 9)

Neste contexto, a educação acaba acolhendo múltiplos interesses, em especial os relacionados ao capital e aos organismos multilaterais, em detrimento dos interesses que emergem das camadas sociais populares. A história brasileira recente sinaliza um progressivo atrelamento das políticas públicas aos interesses do capital internacional, conforme analisa Gaudêncio Frigotto (2002, p. 55-56):

O grupo político de Fernando Henrique Cardoso teve a competência para o denominado ajuste sob a férrea doutrina dos organismos internacionais. Trata-se de um governo, como nos mostram Petras e Veltmeyer (2001), que protagonizou a “desapropriação do país” e a grande meta foi a de “tornar o Brasil seguro para o capital” [...] o resultado dos anos do governo FHC mostram que as conquistas da década de 1980 foram sendo uma a uma anuladas em nome do ajuste da economia e da atração de capital especulativo, mediante os mecanismos da desregulamentação, descentralização, flexibilização e privatização. A ditadura das leis do mercado e do capital financeiro especulativo condena milhões de brasileiros ao desmonte dos direitos públicos de saúde, educação, trabalho, cultura, renda mínima, transporte, habitação e aposentadoria.

O principal impacto desses ajustes que recaíram sobre a educação superior diz respeito ao processo de expansão de vagas, acompanhada de ampla flexibilização na organização dos currículos e na implantação de novos cursos, especialmente tendo em vista a diferenciação das IES, sob o argumento de adequação às novas exigências da globalização econômica e do mercado de trabalho cada vez mais flexível e exigente.

Alguns aspectos avaliados nas IES, tais como a qualificação do corpo docente, o acervo bibliográfico e a dedicação à pesquisa, passaram a ter peso menor no processo de avaliação das instituições não universitárias. Esse quadro tem se agravado nos últimos anos, quando o número de IES privadas saltou de 1.004 em 2000 para 2.100 em 2010, e o número de matrículas no setor privado saltou de 1.807.219 para 3.987.424 nesse mesmo período, segundo dados do Censo da Educação Superior de 2010 (Brasil, 2011). A democratização do acesso, nos moldes como foi sendo promovida, acabou por fortalecer as empresas privadas que passaram a investir na abertura de IES como um lucrativo negócio educacional.

O rápido processo de expansão das IES privadas e a introdução de mecanismos de mercantilização das IES públicas vêm comprometendo fortemente o compromisso da educação superior com a produção e a socialização do conhecimento, que passa a ser entendido e negociado como uma mercadoria no mercado educacional. A esse respeito, Dias Sobrinho (2005, p. 75) compreende que o conhecimento é hoje amplamente reconhecido como principal insumo da economia e que, assim sendo, o valor do trabalho e das mercadorias se teria transferido para a aplicação do conhecimento e a capacidade gerencial. Para este autor, há problemas em designar o conhecimento como insumo ou capital econômico, uma vez que

Os conhecimentos não são consumidos como o são as matérias-primas. Ao contrário, os conhecimentos não se consomem, não se acabam, só se ampliam, se enriquecem, se multiplicam ao se incorporarem ao acervo individual e social, ao serem transmitidos de uma pessoa a outra e ao serem aplicados. É com tais cuidados que devem ser entendidas as expressões “insumo”, “capital cultural”, produção, distribuição e consumo do conhecimento. (Dias Sobrinho, 2005, p. 76)

Tratar do conhecimento implica, portanto, compreender o sentido da universidade em seu tempo e, a partir desta leitura, tentar compreendê-la para transformá-la. Para isto uma questão torna-se urgente: como conciliar democratização e autonomia com regulação e disciplinamento externo? Esse paradoxo parece permear todo o processo de constituição da universidade no Brasil, influenciando fortemente a definição e o encaminhamento de políticas e projetos voltados à educação superior.

A intensificação das políticas expansionistas e a constituição do Estado avaliador

No Brasil, as políticas de liberalização e privatização que se intensificaram a partir dos anos de 1990 seguiram-se com a regulação e o controle das escolas privadas por meio de regras públicas, implantadas no Governo de FHC, especialmente em domínios dos quais o Estado se havia retirado. Nesse período, estas políticas ganham força de lei, consubstanciando as fórmulas de desregulamentação, flexibilização e avaliação de cunho regulatório. Segundo Afonso (2001, p.25),

Não é apenas a expressão Estado-regulador que vem acentuar o fato de o Estado ter deixado de ser produtor de bens e serviços para se transformar, sobretudo, em regulador do processo de mercado. Há hoje [...] uma miríade de designações que acentuam outras dimensões e formas de actuação [...]. A título de exemplo podemos nomear “Estado-reflexivo, Estado-activo, Estado-articulador, Estado-supervisor, Estado-avaliador, Estado-competidor. São todas denominações actuais e correntes na literatura especializada que expressam novas formas de actuação e diversas e profundas mudanças nos papéis do Estado [...] com efeitos que são desigualmente sentidos consoante a situação de cada país no sistema mundial, embora sejam necessariamente (re) interpretados ou recontextualizados ao nível nacional.

Estas mudanças nos papéis do Estado vieram a reboque de mudanças educacionais promovidas pela “nova direita” em países como os EUA e a Inglaterra. O mesmo autor constatou que

[...] o hibridismo inerente às coligações neoliberais e neoconservadoras, com particular expressão no caso das políticas educacionais e de avaliação, podia ser adequadamente interpretado pela articulação dos conceitos de Estado avaliador e de quase-mercado. (Afonso, 2001, p. 27)

Estas características atingiram fortemente as políticas educacionais no Brasil na gestão de Paulo Renato Souza (1995-2002) à frente do MEC, que promoveu uma expansão de oferta de vagas de forma abrangente – mas desordenada - no setor

privado, o que desencadeou a abertura de um quase-mercado muito lucrativo e extremamente competitivo entre as IES. Este contexto provocou mudanças profundas no encaminhamento das políticas institucionais, tornando mais evidente as intenções de lucro das IES privadas, que adotaram o discurso e as práticas da gestão empresarial, inserindo-se no “mercado educacional”.

Nesse sentido, surgem modalidades de cursos e de ensino adaptados às mais diversas demandas, em especial cursos com menor tempo de integralização e com currículos e carga horária mais flexível. Expande também a oferta de cursos a distância, semipresenciais, modulares e outras modalidades que possam atender às expectativas do “cliente” em potencial.

Esta flexibilização trouxe implicações significativas no que tange à composição do corpo docente. Com o foco exclusivamente no ensino, as IES passaram a reduzir a carga horária docente para atividades que não fossem de sala de aula. Alguns requisitos fundamentais que são próprios da educação superior são deixados em segundo plano, tais como o estímulo à pesquisa e à produção científica, considerando-se que os contratos dos docentes são quase sempre como horistas.

Dados do censo de 2010 mostram que o Brasil contava com um total de 345.335 professores na educação superior, dos quais 156.370 (45,3%) cumpriam regime de tempo integral, 77.088 (22,3%) cumpriam regime de tempo parcial e 111.877 (32,4%) recebiam apenas pelas aulas ministradas. Este percentual tende a ser alterado quando as IES são analisadas separando-se as públicas das privadas; por exemplo, o percentual de professores com tempo de dedicação à instituição aumenta nas públicas e diminui drasticamente nas privadas.

Tomamos, para efeito deste estudo, dados das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), dos centros universitários e das faculdades privadas em todo o Brasil. As IFES possuem 74.722 professores. Destes, 63.150 (89,8%) têm contrato de trabalho em tempo integral, 6.971 (9,9%) têm contrato de tempo parcial e 196 (0,3%) são horistas. Quanto aos centros universitários privados, a tendência é oposta. Dos 34.348 professores, 8.718 (25,4%) têm dedicação integral, 8.885 (25,9%) têm tempo parcial e 16.745 (48,7%) são horistas. Nas faculdades, escolas e institutos privados, concentram-se ainda mais professores contratados apenas para ministrarem aulas. Dos 119.340 professores, apenas 19.675 (16,5%) possuem contratos de trabalho em tempo integral, 36.025 (30,2%) trabalham em tempo parcial e 63.640 (53,3%) são horistas.

Pode-se perceber uma inversão dos dados quando comparadas as IES públicas e privadas, realçando-se um cenário de diferenciação institucional extremamente desfavorável aos estudantes e professores das IES privadas, que passaram a priorizar os contratos flexíveis de trabalho, nos quais os professores recebem apenas as horas-aulas trabalhadas. No caso das IES públicas, a recomendação é que apresentem resultados condizentes aos prescritos pelos organismos multilaterais de financiamento – em especial o Banco Mundial – que incentivem a

produtividade e a competitividade. Nesta concepção, os controles, a centralização das decisões e dos processos de avaliação institucional, são instrumentos seletivos e discriminatórios, por vezes punitivos, instituindo-se, desta forma, estratégias classificatórias para as instituições e para as pessoas, fundadas no princípio de rendimento e de produtividade (Banco Mundial, 1995). Para definir esta tendência, Chauí utiliza o conceito de universidade operacional:

A passagem da universidade da condição de instituição social à de organização insere-se nessa mudança geral da sociedade, sob os efeitos da nova forma de capital. [...] Numa primeira etapa, tornou-se a universidade funcional; na segunda, universidade de resultados, e na terceira, operacional. No caso do Brasil, essa sucessão de etapas correspondeu ao 'milagre econômico' dos anos 70, ao processo conservador de abertura política dos anos 80 e ao neoliberalismo dos anos 90. Em outras palavras, correspondeu às várias reformas do ensino destinadas a adequar a universidade ao mercado. (Chauí, 1999, p. 7)

Neste sentido, Amaral (2003) afirma que as IFES também têm vivido todas estas tensões, por desenvolver um conjunto de atividades que as caracterizam como uma "multidiversidade". A universidade, cada vez mais funcionalizada, deve estar disponível, nessa lógica, para o desenvolvimento de serviços públicos e a satisfação de necessidades sociais, conforme as solicitações das agências financiadoras, estatais e não estatais, assim como para a geração de produtos, processos e serviços de interesse do setor produtivo, sobretudo industrial.

É neste contexto que na maioria dos países da América Latina emerge a necessidade de colaboração internacional cooperativa e solidária, num fenômeno que Dias Sobrinho denomina educação transnacional, na qual se aliam cooperação e internacionalização da produção dos conhecimentos, sem perder de vista as especificidades regionais e locais.

A diversidade existente entre os sistemas de educação superior é importante e necessária, considerando-se a multiplicidade e a diversidade dos países latinos. Entretanto, é necessário que haja mecanismos capazes de assegurar que os títulos e ou programas oferecidos pelas instituições apresentem padrões de qualidade reconhecidos. A maioria dos países da América Latina e região criaram, a partir dos anos de 1990, os seus organismos de acreditação: no México, criou-se a Comissão Nacional para a Avaliação da Educação Superior e o Conselho para a Acreditação da Educação Superior; no Chile, o Conselho Superior de Educação; na Colômbia, o Conselho Nacional de Acreditação; na Argentina, a Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária. O Mercosul também criou o Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária. (Dias Sobrinho, 2006)

No Brasil, já existe, desde a década de 1970, o sistema de avaliação e acreditação da pós-graduação por meio da Capes. A graduação, no entanto, por possuir um

complexo e extenso sistema com 2.378 instituições de educação superior, (Brasil, 2011) de diferentes proporções e características estruturais, exige um sistema mais complexo, que é realizado, atualmente, no contexto do Sinaes por vários órgãos ligados ao MEC: Inep, Conaes, CNE, Secretaria de Educação Superior (Sesu) e Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres). Segundo Dias Sobrinho (2006, p. 70 - 71),

um traço comum nos sistemas de educação superior do continente latino-americano consiste em que os processos de acreditação e de avaliação externos tendem a ocupar o lugar das auto-avaliações e das avaliações qualitativas. Estes processos tendem a se tornar cada vez mais globalizados, transnacionais, estandarizados, quantitativos e objetivos, com o propósito de ampliar as possibilidades de convalidação externa, divulgar *rankings* e orientar os 'clientes' nas suas escolhas de um curso superior.

Em alguns países, como ocorre no Chile e na Argentina, tem-se limitado a proliferação de novas instituições privadas, chegando-se até mesmo a interditar aquelas que não cumpriram os padrões de qualidade estabelecidos. Não é o caso de países como o Brasil, em que continuam a proliferar instituições de qualidade duvidosa e nenhuma delas chegou a ser impedida de abrir novos cursos.

O surgimento de diversos organismos e agências de avaliação e acreditação nos países da América Latina e Caribe justificam-se pela necessidade de assegurar a qualidade das IES, tendo em vista os problemas advindos com a diversificação das instituições, a expansão do setor privado, a crise financeira no setor público e a crescente tendência de mercantilização deste nível de ensino.

Alguns avanços importantes surgiram, como a disseminação da cultura da avaliação dentro da comunidade educativa. Estes mecanismos de avaliação tornaram-se elementos estruturantes para as instituições planejarem e executarem seus projetos de autoavaliação direcionados para a melhoria da qualidade, com ou sem propósitos de acreditação. Neste contexto, o constante aperfeiçoamento da qualidade dos cursos e dos serviços prestados pelas IES, aliado à necessidade de prestarem contas à sociedade sobre o seu papel social, vem tornando os processos de avaliação e acreditação cada vez mais importantes.

Os anos de 1990 foram determinantes no campo da avaliação educacional no Brasil, pois se difundiu a necessidade de se realizar a avaliação das IES de forma sistemática e fundamentada também na graduação, e não somente na pós-graduação *stricto sensu*. A primeira ação articulada de avaliação das IES ocorreu em julho de 1993, quando a Sesa/MEC criou a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, para conduzir politicamente o processo de avaliação institucional. Foi elaborado então o Documento Básico sobre a Avaliação Institucional e, em dezembro do mesmo ano, foi lançado o Edital nº 1/1994, o qual convidava as universidades brasileiras interessadas a apresentarem seus projetos de avaliação institucional. Estava criado o Programa de Avaliação Institucional das

Universidades Brasileiras (Paiub).

Tendo como princípio a adesão voluntária das universidades, o Paiub previa a “auto-avaliação como etapa inicial de um processo que, uma vez desencadeado, se estendia a toda a instituição e se completava com a avaliação externa” (Brasil, 2007, p. 29). Concebido dentro de princípios democráticos, “estabeleceu um novo relacionamento com o conhecimento e a formação” (Brasil, 2007p. 30), através do diálogo com a comunidade acadêmica e com a sociedade. Contribuiu para desencadear a construção da cultura da avaliação em inúmeras IES, “promovendo mudanças visíveis na dinâmica universitária” (Brasil, 2007, p. 30), tendo recebido amplo apoio da maioria das universidades brasileiras. Entretanto, teve seu ritmo afetado pelo redirecionamento dado pelo Governo FHC, transformando-se em uma avaliação interna de algumas instituições (Brasil, 2003, p. 19). Este redirecionamento foi efetivado com a Lei nº 9.131/1995 e com a Lei nº 9394/96, quando novos mecanismos de avaliação das IES são implantados. Dentre as medidas estabelecidas, cabe destacar o Exame Nacional de Cursos (ENC), o “Provão” e a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação. Para sustentar e regulamentar os instrumentos de avaliação foram constituídas comissões de especialistas das diversas áreas do conhecimento, com membros pertencentes à comunidade acadêmica, aliadas a um forte aparato normativo. (Silva Jr.; Catani; Giglioli, 2003, p. 10)

Considerando-se os impactos das políticas para a educação superior iniciadas no Governo de FHC, observou-se que nos dois mandatos foi realizada uma verdadeira reforma deste nível de ensino (Gomes, 2002). Um dos pontos principais dessa reforma foi desencadear a expansão, a diversificação e a diferenciação da educação superior, com um grande estímulo à expansão do sistema, principalmente pela via do setor privado.

Segundo Catani e Oliveira (2000, p. 67-68), para atingir esses objetivos, as principais medidas tomadas foram estas: 1) permitir variados formatos institucionais para as IES: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores; 2) regulamentar os cursos superiores de curta duração, os chamados cursos sequenciais; 3) flexibilizar os currículos; 4) implantar o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como possível alternativa ao vestibular; e 5) agilizar os processos de credenciamento de novas instituições e de criação de novos cursos.

O Governo também promoveu, aliada a essa estratégia, a “integração dos diferentes procedimentos de avaliação, credenciamento e reconhecimentos, objetivando produzir um sistema baseado na flexibilidade, competitividade e avaliação.” (Catani; Oliveira, 2000, p. 65)

Com a eleição do Presidente Lula da Silva, em 2002, houve expectativa de mudanças no ENC (Provão), especialmente por parte daqueles que defendiam um modelo de avaliação das IES mais amplo, que levasse em conta os processos educativos, e não somente os produtos, que considerasse as diferenças regionais

e os diferentes tipos de IES. Foi então aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sinaes, com o objetivo de “assegurar um processo de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes” (Brasil, 2004). A Lei prevê as modalidades interna e externa da avaliação, que contemplam a “análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos”; a avaliação dos cursos de graduação, que objetiva “identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica” (Brasil, Inep, 2004) e a avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes, que é realizada mediante a aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), cujo objetivo é, segundo a lei 10.861/2004, art. 5º, §1º,

aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências. (Brasil, 2004)

A Lei também cria uma Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), que consiste em um “órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES”, e, em cada IES, uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo Inep.

Entretanto, prevaleceram características que reforçam a competitividade entre as IES, ao se promover a sua classificação em cinco níveis, em todas as etapas do processo avaliativo.

Segundo Amaral (2003, p. 9), “ao invés de optar por uma avaliação institucional ampla, que abarque todos os setores da IES, optou-se por fracioná-la para avaliar a instituição em sentido estrito, os cursos e o desempenho acadêmico dos estudantes.”

Portanto, pode-se dizer que, do ponto de vista das bases filosóficas e políticas do novo sistema, prevaleceu como tendência o enfraquecimento dos pilares da emancipação e da autonomia na formulação destas políticas educacionais. O governo, incluídos os quadros executivos e legislativos, acabou apoiando-se predominantemente nos pilares da regulação do Estado avaliador, dentro de uma tendência implantada em diversos países após a crise do Estado de bem-estar social europeu nos anos de 1970, de forte cunho neoliberal, fortemente estabelecida como única alternativa de desenvolvimento para os países marginalizados e dependentes. (Afonso, 2001)

Assim, pode-se supor que as relações dos educadores com a produção e

socialização dos conhecimentos, as suas relações com os educandos e seus posicionamentos ideológico-políticos, diante de tais circunstâncias, passam a ser influenciados por uma nova ordem, que procura deslocar o foco do processo para os resultados, isto é, o governo passa a exercer as funções de planejador, avaliador e controlador. O que nos apresenta é, na verdade, “um Estado que descentraliza e fala em autonomia, mas, ao mesmo tempo, mantém controle por meio de legislações que retiram a aparente liberdade outorgada mediante fiscalização e avaliação dos resultados”. (Amaral, 2003, p. 5)

As medidas de flexibilização das exigências administrativas para abertura de novas instituições de ensino superior reforçaram a necessidade de implementação de um sistema de controle da qualidade do ensino por elas ministrado. Devido à contradição no sentido de flexibilizar (ou facilitar) a criação de novas IES e a abertura de novos cursos superiores e, ao mesmo tempo, criar mecanismos rígidos de controle e regulação sistêmicos destes cursos, os mantenedores e gestores desta categoria de IES passaram a conviver com um monitoramento permanente das suas ações, acompanhado de forte pressão da sociedade, da comunidade acadêmica (professores e alunos) e do próprio governo no sentido de obter bons resultados nas avaliações.

Assim, a avaliação institucional se insere em um contexto paradoxal: de um lado, aproxima-se dos princípios da emancipação e da mudança, oportunizando um melhor conhecimento das IES, que por meio da autoavaliação podem promover melhorias em seus projetos de cursos e demais atividades que desempenham. Por outro lado, também convivem com os riscos de resultados desfavoráveis nas classificações do Enade, que, contrariando os princípios do próprio sistema do qual é parte, acaba tendo uma repercussão muito mais abrangente e importante do ponto de vista social, do que as outras modalidades de avaliação que compõem o Sinaes¹.

A expansão regulada da educação superior e o valor dos diplomas: as relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução

O texto *O diploma e o cargo: relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução*, de Bourdieu e Boltanski (1999)², traz elementos teóricos que nos ajudam a compreender as repercussões da reforma educacional em curso no

1. Destaca-se nesse processo a criação do Índice Geral de Cursos (IGC) e do Conceito Preliminar de Curso (CPC), em 2008, índices que vêm contribuindo cada vez mais para a classificação das IES e dos cursos no País.
2. Bourdieu e Boltanski abordam as relações existentes entre o sistema de ensino e os demais sistemas sociais, enfatizando a importância das influências que o sistema econômico pode provocar nos sistemas de ensino, especialmente quanto ao perigo de ter afetada a sua própria autonomia.

Brasil na redefinição das concepções de formação universitária que vêm sendo construídas na última década, considerando que o contexto destas reformas tem sido influenciado pela mesma onda de neoliberalismo que varreu o mundo a partir da crise do chamado Estado do bem-estar social na Europa e do Estado nacional-desenvolvimentista no Brasil. Publicado originalmente nos anos de 1970, *O diploma e o cargo* tece uma análise das funções que os diplomas passaram a cumprir na sociedade, cujo primado do capital e as consequentes mudanças nas formas de trabalho e de renda passaram a modificar as influências da escolaridade e da certificação escolar como determinantes nos processos de ascensão social.

Até então havia uma relação muito direta entre o valor do diploma e o cargo/salário dos sujeitos inseridos no mundo do trabalho. Esta relação obedecia a algumas “leis” conhecidas pelo senso comum, como, por exemplo, carreiras cujo acesso aos cursos e obtenção de certificados era mais valorizado pela escassez de oferta ou pelo alto custo dos investimentos. Havia uma associação direta entre a certificação e a sua valorização no aparelho econômico, ficando ao Sistema de Ensino (SE)³ a incumbência de garantir esta formação. Na análise de Bourdieu e Boltanski (1999, p. 131), “há um descompasso entre os interesses dos compradores da força de trabalho que reduz ao mínimo a autonomia do SE, colocando-o sob a dependência direta da economia”. Este descompasso manifesta-se na diferença entre a evolução relativamente lenta do SE e a rapidez da evolução do aparelho econômico. Desta defasagem tem origem a tendência dos grupos empresariais em encurtar o tempo de estudos, promovendo, desta forma, uma suposta agilidade do SE.

Para os autores, entretanto, “o sistema de ensino é uma instância socialmente potente e funciona de maneira relativamente independente em relação à economia” (Bourdieu; Boltanski, 1999, p. 131), exatamente por se tratar de um aparelho jurídico que garante a formação de mão de obra valorizada pelo aval da escola, daí a sua grande importância social. Nesse sentido,

É preciso distinguir a economia, cuja dinâmica própria está no princípio das mudanças do sistema dos cargos e o sistema de ensino, que é o produtor principal das capacidades técnicas dos produtores e dos diplomas de que são portadores. Cada um dos dois sistemas obedece à sua lógica própria: em relação ao sistema econômico, o SE tem uma autonomia relativa e um tempo de evolução próprio; diferentemente dos outros sistemas, o SE tem uma autonomia relativa forte em relação à economia, portanto, uma *duração estrutural* particularmente defasada em relação a ela. Uma economia capitalista pode ter um SE parcialmente medieval. Segue-se que o jogo entre os dois sistemas, que se manifesta através do jogo entre diploma e cargo, talvez não tenha precedentes. (Bourdieu; Boltanski, 1999, p. 131)

3. Para Bourdieu e Boltanski (1999, p. 130), os Sistemas de Ensino (SE) produzem os literatos, os agentes para a produção, e possuem uma autonomia relativa, enquanto o Aparelho de Produção (AP) exigiria cientistas.

Esta citação nos remete a algumas características do sistema de ensino brasileiro, sobretudo do ensino superior, especialmente após as reformas implantadas a partir da segunda metade da década de 1990, que buscaram alinhar os princípios e fundamentos que regem a educação superior à lógica do sistema econômico, encurtando a distância entre os objetivos e as finalidades da academia e os interesses do capital e do mercado. Por meio deste expediente, a educação superior passa a ser vista como uma extensão do mercado de trabalho, no sentido de que nela são impressas as marcas das empresas ou do sistema econômico mediante parcerias, convênios e outros mecanismos que contribuam para tornar as IES cada vez mais alinhadas com as demandas do mercado de trabalho. Ao promover este ajuste, provoca-se uma transformação no papel histórico que as universidades vêm cumprindo no que se refere à produção autônoma e livre dos saberes que impulsionam a humanidade. Promove-se um reducionismo no papel da educação superior, transformando-a em um aliado centro de formação de mão de obra, na maioria das vezes limitando a formação universitária ao treinamento para o exercício de uma profissão.

A importância da educação superior frente às demandas do setor produtivo: uma análise sobre o papel do diploma

A educação superior tem tido, historicamente, um relevante papel na formação de pessoas dotadas de uma ampla e dialética visão de mundo, formadoras de opiniões e aptas para continuar aprendendo por meio de uma postura investigativa e autônoma, construída no decorrer da experiência acadêmica. T tamanha importância da formação universitária instigou Bourdieu e Boltanski (1999) a estudarem os sentidos e os significados que o diploma vem assumindo em diversos contextos históricos e sociais e de como eles vêm sendo modificados. Eles ressaltam o valor simbólico do diploma, comparando-o a uma moeda de troca nas relações de trabalho, uma vez que o diploma atribui autonomia ao seu possuidor em relação às possibilidades de escolhas que ele confere no mercado de trabalho. Nesse sentido, é comum o uso dos termos “trabalhador autônomo” ou “liberal” aos portadores de determinados diplomas, por encontrarem-se habilitados para negociar seu trabalho. Simbolicamente, então, o diploma não tem prazo de validade, sendo intemporais, ao contrário do que ocorre no mundo material, como o desgaste que as máquinas sofrem, por exemplo. (Bourdieu; Boltanski, 1999)

Estas características do diploma ou esta relação entre o diploma e os possíveis cargos a serem ocupados no mundo do trabalho vêm sendo modificadas a partir das reformas desencadeadas nos anos de 1990, quando, entre outras modalidades de IES, apareceram, por exemplo, as instituições corporativas. Estas instituições são mantidas pelo setor produtivo privado e se propõem a formar profissionais

especificamente qualificados para determinados setores da economia, seguindo uma orientação comum a todos os países em desenvolvimento.

Segundo esta orientação, as IES tradicionais são, em geral, improdutivas, gastam mal os seus recursos com a manutenção de currículos extensos e não atendem às necessidades de formação rápida e eficaz de profissionais que deveriam ser focados nas demandas do setor econômico. Esta tendência vem enfrentando forte resistência do SE, que insiste em manter a sua autonomia. Esta resistência, segundo Bourdieu e Boltanski, acarreta uma relação de força do SE que valoriza e “eterniza” o diploma e o sistema econômico que pretende minimizar esta força, provocando uma confusão na relação que se estabelece entre o diploma e o cargo a ser ocupado. No caso em análise, ou seja, com a diversificação de IES, que possibilita a obtenção de diversos tipos de diplomas, esta confusão pode ser percebida em relação às novas profissões que vão surgindo a partir das demandas emergentes dos mercados. Bourdieu e Boltanski (1999) exemplificam com as profissões de representação; e atualmente outras se vão destacando, como as subáreas da administração, da gestão, do *marketing*, de serviços (turismo, gastronomia, hotelaria, etc.). Pode-se acrescentar nesta lista, no caso brasileiro, uma grande variedade de cursos de educação tecnológica voltados às exigências diretas do mercado de trabalho, com o desenvolvimento de competências estritamente profissionais.

Uma das características destas modalidades de cursos que tem contribuído para atrair candidatos é o afunilamento na formação técnica em detrimento de uma formação acadêmica mais ampla, que contemple aspectos universalizantes do conhecimento. A este respeito Bourdieu e Boltanski (1999) concluem que tal afunilamento ou alijeiramento da formação deixa de propiciar uma formação verdadeiramente acadêmica e autônoma:

O diploma “universaliza” o trabalhador porque, análogo nesse aspecto à moeda, transforma-o num “trabalhador livre” no sentido de Marx, mas cuja competência e todos os direitos correlativos são garantidos em todos os mercados (por oposição ao produto “da casa” que está acorrentado a um mercado porque todas as propriedades lhe vêm do cargo que ocupa). Garante uma competência de direito que pode corresponder ou não a uma competência de fato (*jurisdictio* inerente ao certificado escolar). O tempo do diploma não é o da competência: a obsolescência das capacidades (equivalente ao desgaste das máquinas) é dissimulado-negado pela intemporalidade do diploma. Eis aí um fator suplementar de *defasagem temporal*. As propriedades pessoais, como o diploma, são adquiridas de uma só vez e acompanham o indivíduo durante toda a vida. Resulta daí a possibilidade de uma defasagem entre as competências garantidas pelo diploma e as características dos cargos, cuja mudança, dependente da economia, é mais rápida. (Bourdieu; Boltanski, 1999, p. 132)

Observa-se uma tentativa explícita dos setores econômicos de tornar os diplomas menos valorizados nas trocas que serão estabelecidas no mercado

de trabalho, uma vez que, ao reduzi-los às habilidades técnicas e operacionais, promove-se uma relação muito direta entre o diploma e o cargo. Assim, “o valor que recebem no mercado de trabalho depende tão mais estritamente de seu capital escolar quanto mais rigorosamente codificada for a relação entre o diploma e o cargo” (Bourdieu; Boltanski, 1999, p. 134). Os autores também sugerem que este dilema vem alimentando as lutas de classes, em que, de um lado, o trabalhador tenta obter o máximo de rendimento de seus diplomas ou tirar o maior proveito dos seus cargos, numa tentativa tanto individual quanto coletiva (via sindicato) de valorizar seu diploma. Enquanto isso, os compradores da força de trabalho tentam obter as capacidades oriundas deste diploma pelo menor preço.

Este parece ser um ponto chave das reflexões de Bourdieu, pois aponta para o surgimento de uma espécie de “inflação dos diplomas” (Bourdieu; Boltanski, 1999, p. 136). Ao sistema econômico interessa “suprimir” a autonomia do sistema de ensino, erigindo ou demarcando novos princípios de formação que se coadunem com os seus interesses mais imediatos, para isto passando a ter “as capacidades técnicas de produzir os produtores” (Bourdieu; Boltanski, 1999, p. 136), sem arcar com a contrapartida de se constituir em um sistema autônomo, considerando-se que o sistema de ensino não produz somente o técnico, mas confere também uma formação universalizante, que agrega liberdade e autonomia ao possuidor do diploma, o que não interessa aos “mestres da economia”. Bourdieu e Boltanski (1999, p. 136), neste sentido, referem-se a um “sonho patronal de uma escola confundida com a empresa”.

Há, nesse sentido, uma relação estreita entre o valor do diploma e o poder incontestado que ele confere ao diplomado. É de se esperar, portanto, que os produtores do diploma estejam sempre prontos para defenderem a sua autonomia, na contramão do sistema econômico, que deseja reduzir ou acabar com esta autonomia.

Pelo exposto, observa-se que as reformas promovidas pelo Estado brasileiro no âmbito das políticas públicas para a educação vêm colaborando de forma decisiva para fortalecer os objetivos do sistema econômico, que passa a tirar o maior proveito possível do processo de privatização e da desregulamentação da educação superior.

Mesmo não sendo possível abalar significativamente a importância do diploma, devido à sua natureza intemporal, empresas ligadas a fortes grupos econômicos vêm construindo o seu próprio *locus* de formação profissional. Estimuladas pelas políticas públicas, vêm abrindo instituições de educação superior com os mais diversificados perfis de formação. Em geral, programam currículos pautados em princípios e valores próprios do liberalismo, do livre mercado, da concorrência e do individualismo meritocrático. Os cursos são verticalizados, não contemplando uma formação mais ampla, apenas o preparo para o exercício de determinada atividade profissional. São enxutos, com carga horária mínima, o que permite um menor custo e uma formação em menor tempo, o que os torna mais competitivos

diante dos concorrentes. Estas IES têm colaborado para a expansão da ideia de uma instituição eficiente, que trabalha com o foco no mercado e para ele prepara a mão de obra “altamente qualificada”. Para Bourdieu e Boltanski (1999, p. 136), esta estratégia “conserva as vantagens que a titulação oferece à reprodução da classe dominante sem deixar de controlar o acesso das outras classes aos poderes conferidos pelo diploma”.

Os autores referem-se ao sistema de ensino francês, mas verifica-se que em alguns aspectos aquele sistema possui semelhanças com o sistema de ensino brasileiro, especialmente quando, após a Reforma Universitária de 1968, difundiram-se as escolas técnicas ou profissionalizantes com vistas à expansão da educação superior que formaria a mão de obra necessária ao expansionismo econômico consolidado na década de 1970, ao mesmo tempo em que se mantiveram as universidades públicas como “ilhas de excelência”, que seguiriam formando as elites (Gomes, 2002). As reformas engendradas a partir do Governo FHC (1995-2002) não mudariam muito a histórica dicotomia entre as grandes universidades públicas como centros de referência em pesquisa e as demais IES, estimuladas a oferecer o ensino de graduação sem nenhuma tradição de pesquisa e produção do conhecimento, focadas na formação estritamente profissional.

No Brasil, as IES privadas vão assumindo a formação profissional ou para o mundo dos negócios com um discurso modernizador, focado nas mais recentes demandas do mercado, prometendo suprir as lacunas na formação de profissionais altamente capacitados para atuar nos mais diferentes setores da economia. Nessa direção, destacam-se ainda os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, expandidos enormemente no Governo Lula da Silva (2003-2010), com foco na formação de tecnólogos e técnicos de nível médio,

Considerações Finais

A avaliação ganhou centralidade nas reformas e políticas da educação no Brasil, sobretudo nas duas últimas décadas. Os mecanismos de avaliação da educação superior, criados e implantados para promover a regulação e controlar a qualidade dos diplomas e do ensino, não conseguiram limitar a expansão e o surgimento de IES patrocinadas por empresas privadas em todo o País e nem mesmo promover uma melhoria significativa dos cursos de graduação ofertados.

Há, no Brasil, um campo de disputas político-econômicas que vem transformando a educação superior em uma valiosa mercadoria. Empresas dos mais diversificados ramos de atividades, tais como transportes, indústrias, bebidas e representações, tornam-se também mantenedoras de faculdades e universidades que funcionam como franquias em diversos pontos do País. Algumas já possuem capital aberto e negociam as suas ações em bolsas de valores. Além disso, grupos econômicos

internacionais já estão atuando fortemente no mercado da educação superior no Brasil por meio de aquisições, parcerias, atuação independente, etc.

Nesse contexto, faz-se necessário continuar o aprofundamento dos estudos e das análises das seguintes questões: a educação superior e as universidades, em particular, estão alterando suas funções para se ajustarem às demandas do sistema econômico-produtivo? Que papel tem a avaliação institucional na definição do valor dos diplomas e das IES? Que papel vem tendo as políticas de educação superior, sobretudo de expansão e de democratização do acesso, na produção do valor aos diplomas e na mobilidade social dos seus portadores? O modelo de avaliação, de supervisão e de regulação implantado nas últimas décadas tem sido eficiente para assegurar a qualidade das IES, dos cursos, dos diplomas e da aprendizagem dos estudantes? Como calcular o valor dos diplomas que as IES privadas vêm comercializando no decorrer das últimas décadas?

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supracional. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 75, ago. 2001, p.15-32.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da Educação Superior: Estado x Mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora Unimep, 2003.

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D. C., 1995.

BOURDIEU, Pierre; BOLTANSKI, Luc. O diploma e o Cargo: relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução. In: NOGUEIRA Maria Alice; CATANI, Afrânio Mendes. *Escritos de Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Brasília, 2004.

_____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior*. Brasília: MEC/Inep, 2011.

_____. Ministério da Educação (MEC). Portaria Ministerial nº 2.051, de 9 de julho de 2004. Regulamentam os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) instituído pela Lei nº 10.861, de 14/04/2004.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 6.096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Brasileiras (REUNI). Brasília, 2007.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Brasília, 2004.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil: alterações no sistema e nas universidades públicas. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org). *Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

CHAUÍ, Marilena. A Universidade Operacional. *Avaliação*, Campinas, SP, v. 4, n. 3, p.03-08, set. 1999 (Separata CIPEDS).

DIAS SOBRINHO, José Dias. Acreditación de la educación superior em América latina y el Caribe. In: *La Educación Superior em América Latina e el Mundo: La financiación de las universidades*. Madri, Ed. Mundi Prensa Libros S. A., 2006.

_____. *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a construção democrática no Brasil: da ditadura civil-militar à ditadura do capital. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 53-67, 2002.

GOMES, Alfredo Macedo. Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 277-300, set. 2002.

SILVA JR., João dos Reis; CATANI, Afrânio Mendes; GIGLIOLI, Renato de Sousa Porto. Avaliação da educação superior no Brasil: uma década de mudanças. *Avaliação*. Campinas, v. 8, n. 4, p. 9-30, dez. 2003.

Recebido em setembro de 2012

Aprovado em janeiro de 2013

João Ferreira de Oliveira é doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e professor associado da UFG na área de Política Educacional. Email: joão.jferreira@gmail.com

Lúcia Maria de Assis é doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e professora adjunta da Faculdade de Educação da UFG na área de Política Educacional. Email: luciamariadeassis@gmail.com
