



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**SINAES e os procedimentos de avaliação: a construção de uma nova
cultura na Universidade?**

Ana Karolina Ramalho de Araújo Rosas

**JOÃO PESSOA
2014**

Ana Karolina Ramalho de Araújo Rosas

SINAES E OS PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE
UMA NOVA CULTURA NA UNIVERSIDADE?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Sociologia para obtenção do
título de Mestre em Sociologia sob orientação
da Prof. Dra. Simone Magalhães Brito

JOÃO PESSOA

2014

R789s Rosas, Ana Karolina Ramalho de Araújo.

Sinaes e os procedimentos de avaliação: a construção de uma nova cultura na universidade? / Ana Karolina Ramalho de Araújo Rosas.-- João Pessoa, 2014.

150f.

Orientadora: Simone Magalhães Brito

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHL

1. Sociologia. 2. SINAES. 3. Processos de avaliação - UFPB. 4. Cultura de avaliação.

Ana Karolina Ramalho de Araújo Rosas

SINAES E OS PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE UMA
NOVA CULTURA NA UNIVERSIDADE?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Sociologia da UFPB, para
obtenção do título de Mestre em Sociologia.

APROVADA EM: 20 de Junho de 2014.

Prof^ª Dra. Simone Magalhães Brito
(Orientadora / PPGS / UFPB)

Prof. Dr. Roberto Vêras de Oliveira
(PPGS / UFPB)

Prof. Dr. Rogério de Souza Medeiros
(PPGS/UFPB)

Prof^ª Dra. Rosane Alencar
(Examinadora externa / PPGS / UFPE)

AGRADECIMENTOS

Agradeço de modo especial ao meu amado esposo, João Gabriel, pelo amor, carinho e incentivo, que através de seu bom-humor, companheirismo e parceria tornou os últimos anos os melhores da minha vida.

Ao meu lindo sobrinho Ícaro, pelos momentos de alegria e suavidade que ele me proporciona.

À minha querida orientadora Simone Brito, pela paciência, auxílio constante, sempre prestativa e disposta a colaborar na elaboração desta dissertação.

À minha família, pela força e incentivo. Especialmente à minha mãe que sempre torceu por mim.

À minha sogra Cristina e minhas cunhadas Fabiana, Raquel e Gracielle pelas milhares de palavras de incentivo e apoio, mesmo nos momentos mais difíceis.

Ao CNPq, pelo financiamento através da bolsa de estudos para a realização desta pesquisa.

Aos membros da CPA e CEAI, e aos Diretores de Centro e Coordenadores de Curso da UFPB, pela disposição em colaborar em minha pesquisa de campo.

Aos professores e colegas do Mestrado em Sociologia, pelos frutíferos debates que tanto contribuíram na construção de uma visão crítica da sociedade.

Aos professores Rogério Medeiros e Roberto Verás pelos valiosos conselhos acadêmicos no meu processo de qualificação.

RESUMO

Este trabalho busca entender o processo de implementação de procedimentos avaliativos estabelecidos pelo SINAES na Universidade Federal da Paraíba. A ideia é identificar como aspectos de uma “cultura da avaliação”, firmemente estabelecida após o processo de Bolonha, estão sendo experienciados pelas universidades brasileiras através do estudo de caso da Universidade Federal da Paraíba. A abordagem metodológica utilizada foi a da pesquisa qualitativa (métodos de observação participante, entrevistas e análise de documentos) a partir de uma abordagem da sociologia crítica. Através da pesquisa qualitativa buscamos apresentar e entender a rotina dos processos de avaliação e como estes influenciam na construção de novos valores e práticas que orientam a vida universitária. Foi analisado o processo de avaliação interna da UFPB do ano de 2013 a partir de observação participante nos Seminários de Autoavaliação. Foram realizadas entrevistas com membros das CPA (Comissão Própria de Avaliação) e da Comissão Executiva de Avaliação Institucional (CEAI), de diretores ou vice-diretores dos centros do campus I da UFPB e de coordenadores ou vice-coordenadores de cursos. Assim, a pesquisa busca apresentar as especificidades do processo de implantação do SINAES na Universidade Federal da Paraíba. Percebemos que há na UFPB resistência em relação aos procedimentos de avaliação, seja por medo ou receio de serem avaliados, seja por descrédito do processo real de avaliação que se institucionalizou nas universidades. Essa resistência transpareceu em algumas entrevistas e na pouca participação da comunidade acadêmica no processo avaliativo. Além disso, notamos uma contradição entre o discurso oficial, que apoia a avaliação e a entende como fundamental para a universidade, e a prática, onde os procedimentos de avaliação não foram incorporados de fato na rotina acadêmica da UFPB.

Palavras-chave: SINAES, processos de avaliação, UFPB, cultura de avaliação.

ABSTRACT

This work analyses the implementation of SINAES (the Brazilian system of policies to evaluate its Higher Education) at Federal University of Paraíba. SINAES is an ongoing process established for the development of an 'evaluation culture' in Brazilian universities, and this work aims at understanding how it is changing universities values and experiences, focusing on its effects on how the ideal of University is understood through the case study of UFPB. Its main idea is to identify if and how an 'evaluation culture' established by the Bologna Process is changing and reshaping the idea of University and how its functions and processes are being currently experienced at UFPB. In this way, the research is a critically oriented sociology of evaluation processes and routines based on a set of qualitative methods (participant observation, interviews and document analysis).

Key-words: SINAES, Evaluation Process, UFPB, Evaluation Culture

LISTA DE SIGLAS

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAVG – Comissão de Avaliação da Graduação
CAVI – Comissão de Avaliação Institucional
CCA – Centro de Ciências Agrárias
CCAIE – Centro de Ciências Aplicadas e Educação
CCEN – Centro de Ciências Exatas e da Natureza
CCHLA – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes
CCHSA – Centro de Ciências Humanas, Sociais
CCJ – Centro de Ciências Jurídicas
CCM – Centro de Ciências Médicas
CCS – Centro de Ciências da Saúde
CCSA – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
CE/UFPB – Centro de Educação
CE – Comissão Européia
CEA – Comissão Especial da Avaliação
CEAI – Comissão Executiva de Avaliação Institucional
CMES – Conferência Mundial de Educação Superior
CNE – Comitê Nacional de Avaliação (França)
CNE – Conselho Nacional de Educação
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CONAEVA – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (México)
CONEAU – Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária (Argentina)
CONSEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSUNI – Conselho Universitário
CPA – Comissão Própria de Avaliação
CPC – Conceito Preliminar de Cursos
CRES – Conferência Regional de Educação Superior para América Latina e Caribe
CSA – Comissões Setoriais de Avaliação
CT – Centro de Tecnologia

CTAA – Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
CTDR – Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional
ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENC – Exame Nacional de Cursos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
ENQA – Rede Européia de Garantia de Qualidade no Ensino Superior
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNES – Fórum Nacional de Educação Superior
GED – Gratificação de Estímulo à Docência
GERES – Grupo Executivo para a Reforma da Educação superior
IDD – Índice de Diferença de Desempenho
IDES – Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior
IES – Instituições de Educação Superior
IFES – Instituto Federal de Ensino Superior
IGC – Índice Geral de Cursos
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAIDEIA – Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área
PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PNE – Plano Nacional de Educação
PNECEU – Plano Nacional para Avaliação das Universidades (Espanha)
PNPG – Plano Nacional de Pós-Graduação

PROUNI – Programa Universidade para Todos

QAA – Quality Assurance Agency for Higher Education (Reino Unido)

RAD – Relatórios de Atividade Docente

REUNI – Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior

SINAPES – Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior

UE – União Européia

UFMG – Universidade Federal de Campina Grande

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

UME – União Monetária Européia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1	
Sociologia dos Processos de Avaliação da Universidade.....	25
1.1 A Transformação na Ideia de Universidade Moderna e as Mudanças Estruturais no Século XX.....	25
1.2 A construção sócio-histórica de uma Cultura de Avaliação.....	34
1.3 O Processo de Bolonha	48
CAPÍTULO 2	
História da Avaliação nas Universidades Brasileiras.....	59
2.1 Trajetória Histórica e Política da Avaliação das Universidades Brasileiras.....	59
2.2 Breve Histórico das Recentes Políticas de Educação Superior no Brasil.....	69
CAPÍTULO 3	
SINAES e A Construção Social da Avaliação.....	80
3.1 SINAES: A Atual Política de Avaliação do Ensino Superior no Brasil.....	80
CAPÍTULO 4	
O SINAES na UFPB: Análise da Autoavaliação Institucional.....	102
4.1 Breve Histórico das Avaliações na UFPB.....	105
4.2 O SINAES na Visão de Gestores e Membros das Comissões de Avaliação.....	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
BIBLIOGRAFIA	141
APÊNDICES	148

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende analisar o processo de implementação de procedimentos avaliativos estabelecidos pelo SINAES (Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior) na Universidade Pública brasileira, a partir do caso da Universidade Federal da Paraíba. Sua ideia é identificar se e como aspectos de uma “cultura da avaliação”, firmemente estabelecida após o processo de Bolonha, estão sendo experienciados pelas universidades brasileiras. Será analisado o caso específico da UFPB para que, a partir do conhecimento da especificidade de seu processo de implantação do SINAES, seja possível contribuir para a compreensão sociológica do conjunto de processos sociais envolvidos na implementação de procedimentos avaliativos.

A universidade contemporânea passou por transformações importantes nas últimas décadas, e uma destas transformações foi a introdução de procedimentos de avaliação. Os procedimentos de avaliação estão presentes em 2.171 instituições de ensino superior em todo o Brasil, que se dividem em Universidades, Centros Universitários e Faculdades. Destas, 101 universidades são públicas e 91 universidades privadas; 44 centros universitários públicos e 136 privados e, 95 faculdades públicas e 1.704 privadas (Dados do INEP, 2012). Ao tomarmos a UFPB como caso de estudo, optamos por considerar especialmente os problemas e particularidades da avaliação nas universidades, centros universitários e faculdades públicas.

A introdução desses procedimentos de avaliação traz consigo elementos que remodelam o conteúdo e a concepção mesma de universidade. Assim, discutir os processos de avaliação na universidade levanta uma série de questões com grande interesse para a sociologia contemporânea: o que esses processos significam para os atores envolvidos? Como se dão as modificações requeridas pelos procedimentos de avaliação no cotidiano das universidades? Será que há nas universidades brasileiras o mesmo fortalecimento do que podemos chamar de uma cultura de avaliação, como em universidades da Europa e dos Estados Unidos?

Ao questionarmos sobre a possibilidade de que haja uma nova ética universitária em construção no Brasil – ou seja, sobre mudanças dos valores intrínsecos a um ideal de universidade – que advém dos procedimentos de avaliação, em ascensão a partir do século XX, estamos nos referindo às mudanças na ideia de universidade, nos valores e na concepção de educação e, especificamente, também estamos perguntando sobre a posição particular das

universidades brasileiras nesse cenário de transformação mundial. Se na Europa dos séculos XVIII e XIX a ideia de universidade estava intrinsecamente relacionada aos valores da autonomia, emancipação e da “*Bildung*”, isto é, da formação cultural e emancipação do indivíduo, esses valores vem sofrendo uma série de mudanças. No século XX, com as mudanças estruturais ocorridas nas sociedades capitalistas, houve várias transformações no ensino superior, tais como: a estreita relação entre ciência e capitalismo; ciência e técnica como principal força produtiva; massificação das universidades, e o fortalecimento dos processos de avaliação nas universidades. De tal modo, novos valores passaram a compor o ideal de universidade, e já não podemos dizer, sem enfrentar grandes problemas, que o ideal de universidade é desenvolver a emancipação e autonomia humanas. A questão central é tentar compreender quais são esses novos valores, que conjunto de ideais e sentidos orienta a idéia contemporânea de universidade. E ainda, se essa nova realidade configura a construção de uma cultura de avaliação e de que forma essa nova cultura tem remodelado as relações e as estruturas acadêmicas atuais.

Há importantes diferenças entre o sistema universitário brasileiro e o europeu que deriva das diferentes formações históricas e sociais. Na Europa, a influência da cultura dos sistemas de auditoria e de avaliação das universidades são mais visíveis, pois a maioria dos países foram submetidos a grandes reformas neoliberais de desregulamentação e privatização de setores públicos. Dado esse reconhecimento geral, o interesse neste trabalho é abrir caminho para entender as especificidades dos procedimentos de avaliação nas universidades brasileiras. Partimos do pressuposto de que o desenvolvimento de formas de avaliação na universidade pública requer, para sua melhor compreensão, que se analise o processo de implantação das formas avaliativas não apenas através de seus dados quantitativos mais gerais, mas, especialmente, a partir da forma como os indivíduos se engajam ou não nesse processo. Nesse sentido, é preciso saber como os planos e idéias de avaliação são efetivamente vividos pela comunidade universitária, seus participantes e seu cotidiano, como diferentes grupos da vida universitária participam e relacionam suas percepções e projetos às demandas gerais de avaliação.

Assim, o objeto empírico desta pesquisa é o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), implantado em 2004 pelo governo federal. Buscou-se responder como se dá a construção da avaliação institucional, especificamente na dimensão da organização da avaliação interna na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Em termos mais específicos, será estudado o processo de avaliação interna da UFPB do ano de 2013 a partir de observação

participante nos Seminários de Autoavaliação realizados pela CPA em todos os Centros de Ensino do Campus I. Como complemento a observação dos seminários, também foram realizadas vinte e uma entrevistas com os membros das CPA (Comissão Própria de Avaliação) e da Comissão Executiva de Avaliação Institucional (CEAI), com alguns diretores ou vice-diretores dos centros do campus I da UFPB e coordenadores ou vice-coordenadores de alguns cursos dos centros do campus I da UFPB. Além das entrevistas, entender o atual momento do SINAES na UFPB requereu uma análise dos relatórios de autoavaliação institucional produzidos por esta universidade entre os anos de 2004 à 2012, bem como o atual projeto de Autoavaliação Institucional de 2013 – 2017.

O SINAES se coloca como um instrumento avaliativo que possui duas dimensões fundamentais: uma dimensão de regulação, realizada pelo Estado, da qualidade da educação, da responsabilização e dos serviços prestados à sociedade; e outra da participação, envolvendo a sociedade e a comunidade acadêmica no processo de autoavaliação. Como perspectiva geral orientando a investigação, buscamos confrontar a idéia corriqueira de que a avaliação e os processos de avaliação são ‘apenas’ instrumentos (e por isso, meras formas neutras) que visam “somente” a melhoria da qualidade do ensino e da pesquisa científica. A perspectiva adotada busca considerar as formas avaliativas como instrumentos políticos e morais que, em seu processo de constituição, envolvem e engendram também relações de poder e de controle, e que visam o estabelecimento de valores típicos do capitalismo contemporâneo nas universidades.

Quando analisamos o SINAES, e mais especificamente os processos de autoavaliação na UFPB, buscamos dar ênfase ao seu processo de implementação, à construção dos relatórios de autoavaliação e aos discursos envolvidos no decorrer deste processo. Desse modo, o problema central que essa pesquisa buscou responder é: Como se estruturam e desenvolvem os procedimentos avaliativos do SINAES entre os diversos atores que compõem a UFPB? Com esse problema, tentamos nos orientar em meio ao processo de avaliação que estava em curso no ano de 2013 e perceber quem, que atores específicos, na universidade se envolveram no processo, e quais eram as suas demandas ou resistências. Nesse sentido, e com o intuito de responder o problema central, algumas questões orientaram a tentativa de compreensão de como vem se estabelecendo o processo de avaliação: Será que esses mecanismos de avaliação se fundamentam numa maior participação e envolvimento de toda a sociedade e comunidade acadêmica de forma clara e democrática? Será que esses procedimentos de avaliação

contribuem com a democratização das universidades ou com o aumento do controle e do produtivismo acadêmico?

Contudo, acreditamos que para entendermos melhor a conjuntura atual é imprescindível também empreender uma análise histórica de como se constituiu a ideia de universidade moderna, quais suas principais características e como se deram as mudanças nesse ideal ao longo do século XX. Nosso objetivo é entender e analisar o processo social e histórico em que se insere a universidade moderna para melhor compreendermos sua situação atual, não como uma linha progressiva ou um resultado natural, mas como um processo histórico, perpassado por dilemas e contradições. Algo muito simples ao pensamento sociológico pode ser esquecido quando se empreende um estudo de caso empírico: os desenvolvimentos históricos que possibilitaram a própria situação a ser analisada. Ainda que tenhamos muitas dificuldades em estabelecer como se desenvolveu uma instituição particular nas linhas de formação dos ideais de universidade, é preciso reconhecer ou indicar o surgimento de tais ideais, a sua origem e seus principais dilemas. Desse modo, ainda que a relação entre a instituição específica estudada e a origem das idéias esteja distante e seja pressuposta, pelo menos pode-se dizer que escapamos do erro de pensar que os valores e idéias estudados são únicos. Desse modo, também realizaremos uma breve análise histórica do processo de ascensão e implementação dos processos de avaliação nas universidades contemporâneas, objetivando entendermos como se deu esse processo no âmbito da relação Universidade – Estado – Sociedade.

O tema da avaliação é um problema central para a Universidade. Uma vez que o ato de avaliar algo pressupõe que se esteja diante de uma asserção justa e verdadeira, seus efeitos atingem não apenas o sistema de educação superior, mas têm impacto sobre toda a sociedade: é um assunto que envolve recursos públicos, instituições, comunidades, especialistas, projetos coletivos e individuais. Além disso, a avaliação serve de instrumento para reformas educacionais, produzindo mudanças na gestão, no currículo, nas estruturas de poder, nas concepções e prioridades da pesquisa, nas noções de responsabilidade social e na relação da universidade com a sociedade. Além de ser um fenômeno social e político, a avaliação tem também um forte conteúdo ético e moral, uma vez que o interesse nos resultados da avaliação está relacionado ao modo como os indivíduos percebem o papel da universidade e os rumos que a sociedade deve tomar.

A Universidade Antiga perdurou da Idade Média até o final do século XVIII, quando as idéias do Iluminismo e da Revolução Francesa dão origem à Universidade Moderna,

presente no Estado-Nação. O nascimento do Estado-Nação no início do século XIX significou uma profunda mudança nas universidades. Em todos os países da Europa continental, as universidades, antes privadas, passam às mãos do Estado. Além disso, são obrigadas a enfrentar outro desafio: o da formação de profissionais que a nova era industrial exigia. Em 1808, Wilhelm Von Humboldt instituiu na Universidade de Berlim os princípios do que se chamou mais tarde de “modelo humboldtiano” de universidade. Esse modelo, ou ideia de universidade, fruto do idealismo alemão, considera a pesquisa o objetivo básico da universidade. As universidades convertem-se em centros de desenvolvimento científico, controladas pelo Estado no seu funcionamento e financiamento, porém com grande respeito à liberdade acadêmica.

No século XVIII, através do Iluminismo, o projeto humanista moderno passa a ter como base o ideal de construção e autoconstrução da humanidade a partir da liberdade. Os valores presentes no ideal de universidade humboldtiano são baseados nos ideais iluministas de liberdade, autonomia e emancipação. As noções kantianas de autonomia, esclarecimento, moralização e uso público da razão fundamentaram as análises do processo educacional e pedagógico da modernidade. A razão iluminista se colocava, de acordo com Kant (1783), como uma força capaz de conduzir a humanidade ao esclarecimento, saindo de sua minoridade e aprendendo a servir-se de sua própria razão. Conforme Kant, o projeto da modernidade reside no programa emancipatório do esclarecimento, levado a cabo pela razão subjetiva. O ser humano deve se tornar uma pessoa moral, portador de direitos e deveres. Nesta perspectiva, esse projeto reflete a pedagogia política do século XVIII, caracterizada pela importância dada à subjetividade individual e ao progresso moral da sociedade. De acordo com Shills (2001), a fundação da universidade de Berlim em 1810, que se orientava pelo modelo humboldtiano de unidade de ensino e pesquisa, foi:

Um momento decisivo na história das universidades. Quase todas as universidades que se fundaram em seguida foram profundamente marcadas pelo tipo de universidade do qual a universidade de Berlim era o primeiro exemplo. Quase todas as universidades já existentes passaram por mudanças na direção desse exemplo (SHILLS, 2001, p. 289).

O modelo de universidade alemão abriu caminho em direção a uma ampla diversificação do sistema universitário, tanto a nível nacional quanto internacional. Segundo Habermas, os pressupostos institucionais contidos na ideia de universidade de Humboldt não

prevaleceram já no decorrer do século XX, pois a realidade que prevaleceu foi a constante diferenciação do trabalho social, exigindo “o preparo científico para um número cada vez maior de profissões acadêmicas” (HABERMAS, 1993, p.86-87). Portanto, o projeto de universidade que estava em Humboldt deu lugar a um contexto universitário que se alterou profundamente nas últimas décadas, colonizado pelas políticas neoliberais.

Desde o século passado, vimos as universidades passarem por um acelerado processo de mudança, acumulando novas funções, desempenhando novos papéis e alterando sua estrutura interna. Todavia, os processos avaliativos a que estão submetidas as universidades contemporâneas tem se tornado uma questão problemática nestes últimos anos. Para compreendermos melhor esse fenômeno, temos que partir do princípio de que todas essas transformações estão, de forma direta ou indireta, relacionadas com as mudanças ocorridas nas sociedades modernas. Para Marilyn Strathern (1999) houve uma "explosão da avaliação" nas universidades britânicas através de uma proliferação de procedimentos para avaliar o desempenho acadêmico. A avaliação também invadiu repentinamente a esfera das universidades latino-americanas. Processo conhecido de longo tempo nas universidades norte-americanas, entre nós “apareceu” sobre as universidades há pouco menos de duas décadas e passou a exercer seus poderes especiais na maior parte dos países há poucos anos.

A avaliação tem um papel central para o estabelecimento de uma cultura baseada no desempenho. A implantação e consolidação dessa cultura estão diretamente relacionadas às mudanças no papel e na configuração do Estado a partir de 1980. A partir de 1990, sobretudo, quase todos os países do continente criaram organismos e colocaram em marcha vários mecanismos de avaliação. (SOBRINHO, 2007). Sob o discurso da modernização, do controle e diminuição de gastos estatais com vistas à melhoria da qualidade do ensino, erigem-se programas de reformas da educação superior na maioria dos Estados latino-americanos. É nesse contexto que a noção de cultura de avaliação faz sentido. De acordo com alguns autores (SHORE, 2009; STRATHERN, 1999; POWER, 1997) um conjunto de práticas de contabilidade, controle e auditoria extravasa o mundo das finanças e passa a orientar metas e procedimentos de avaliação de governos, organizações e pessoas.

A redefinição dos sistemas educacionais está situada no bojo das reformas estruturais das sociedades neoliberais encaminhadas pelo Banco Mundial. No decorrer do século XX, as agências internacionais passaram a intervir mais fortemente na política interna dos países em desenvolvimento, e no que diz respeito à educação sua ação torna-se direta e específica. A ideologia que sustenta estas ações é a ideologia da globalização. A globalização é apresentada

como um processo inexorável e irresistível, contra o qual nada é possível fazer, a não ser se adaptar, mesmo que à custa de exponencial desemprego, privatizações, aumento da taxa de juros e destruição dos direitos do trabalho. O pressuposto é que a crise econômica dos anos 1970-1980 fez emergir uma nova era, a “globalização”:

As mudanças que nos rodeiam não são fenômenos passageiros mas o produto de forças poderosas e ingovernáveis: a globalização, que tem aberto imensos mercados novos com seu corolário inexorável, uma enorme quantidade de competidores novos; a difusão da tecnologia da informação e o crescimento desordenado das redes informáticas. (STEWART, 1998, p. 33).

Segundo essa ideologia, na “nova era” do capitalismo o conhecimento se converteu no fator de produção mais importante, o principal capital é o intelectual. É a partir da educação, da ciência e tecnologia que as sociedades irão superar seus entraves e alcançar um patamar de desenvolvimento social e econômico. Como está sintetizado no próprio texto do Banco Mundial: “A educação é o maior instrumento para o desenvolvimento econômico e social”. Ela é central na estratégia do Banco Mundial para ajudar os países a reduzir a pobreza e promover níveis de vida para o crescimento sustentável. (WORLD BANK, 1990).

O Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI (1996) intitulado “Educação: um tesouro a descobrir” afirma o papel da educação no desenvolvimento das sociedades. O argumento presente neste relatório é o de que o século XX foi marcado, por um lado; pela angústia, medo e violência, decorrentes da segunda guerra, da guerra fria, pelo aumento do desemprego, criminalidade e dos fenômenos de exclusão social, e por outro lado; pelos progressos econômicos e científicos, pela saída de numerosos países ditos emergentes do subdesenvolvimento e pela progressão do nível de vida. É nesse contexto que as finalidades e os meios da educação tornam-se um fator central.

Nunca se insistirá bastante na importância do papel que as instituições de ensino superior locais e nacionais podem desempenhar na elevação do nível de desenvolvimento do seu próprio país. É a elas que compete, em grande parte, lançar pontes entre países industrializados desenvolvidos e países não-industrializados em desenvolvimento. Podem, além disso, ser instrumentos de reforma e de renovação da educação [...] Em qualquer dos casos, o que é necessário é desencadear um dispositivo de avaliação objetivo e público de modo a apreender a situação do sistema educativo, assim como o seu impacto no resto da sociedade. A importância dos orçamentos públicos consagrados à educação justifica bem que a coletividade peça contas antes de se pensar em aumentá-los ainda mais. (UNESCO, 1996, p. 171).

No contexto da “sociedade de conhecimento”, as universidades tornam-se cada vez mais relevantes. Se as economias exigem profissionais competentes e habilitados, a universidade torna-se impelida a abrir suas portas para o maior número de pessoas, ocorrendo um fenômeno de expansão acelerada das matrículas, no final do século XX e início do século XXI, em universidades de todo o mundo. Às universidades, impõe-se a necessidade de reformas na educação como respostas aos imperativos econômicos.

A democratização do acesso ao ensino universitário, bem como a formação de profissionais para o mercado de trabalho é, obviamente, um fator importante para as sociedades. Todavia, o problema nesse argumento da UNESCO é que, no atual contexto onde ciência, técnica e capitalismo estão imbricados, a ciência torna-se a força produtiva central e a agenda científica passa a ser quase que completamente imposta por agências governamentais e internacionais. Nesse caminho, o projeto de desenvolvimento da Ciência passa a se definir de acordo com as exigências atuais: da tecnocracia, do mercado, da técnica produtivista e da organização eficiente.

Na década de 1990 a estrutura da educação superior européia enfrentava uma série de problemas, em grande medida, por ainda não estarem completamente adaptadas aos novos ditames da sociedade do conhecimento e do fenômeno da globalização: sofrendo com problemas de eficiência e eficácia, burocratização, baixa integração com o mercado etc. A preocupação com os problemas da educação superior motivou os ministros de Educação da França, Alemanha, Itália e Reino Unido, reunidos no ano de 1998 em Paris, a assinarem a denominada “Declaração de Sorbonne”, na qual era destacada a necessidade de renovar a educação superior européia para responder às exigências de uma nova sociedade. Essa declaração foi o embrião de uma nova declaração, assinada em 1999 por 29 Ministros de Educação europeus, chamada de “Declaração de Bolonha”, que deu início ao importante processo de renovação em que hoje estão imersas as universidades (BOLOGNA DECLARATION, 1999).

Em resumo, aumentar a atratividade e a competitividade da educação superior para o desenvolvimento da sociedade em seu sentido mais amplo são os princípios que inspiraram a Declaração de Bolonha. Como tendência a esses princípios, desenvolveram-se mecanismos de avaliação e acreditação em várias universidades européias. Uma das ideias-chave do Processo de Bolonha é que, na prática, perpassa todas as suas metas é a exigência de estabelecer um sistema de garantia de qualidade eficaz e que possa ser reconhecido pelo conjunto dos países europeus e de outros países. Na Europa, os processos de avaliação da qualidade começaram a

ser implementados durante a década de 1980 e na década de 1990 praticamente todos os países estruturaram agências nacionais ou regionais para realizar avaliação da qualidade das instituições de educação superior.

O surgimento do fenômeno da cultura de avaliação e da cultura de auditoria está intimamente relacionado ao que alguns autores chamam de governamentalidade neoliberal (FOUCAULT, 2006; SHORE, 2009; STRATHERN, 2000), que orienta a um modo de comportamento que favorece práticas de controle, desempenho e auto-responsabilização. A partir de meados dos anos 1990 e com mais intensidade na última década, acontecimentos e mudanças sociais têm gerado avaliações, baseadas em indicadores, índices e metas de desenvolvimento ou de governança global. Nos últimos anos, um número espantoso de índices e indicadores foi lançado em todas as partes do mundo com diferentes propostas, atributos, componentes e formas de cálculo.

Os indicadores exacerbam o problema de um mundo comum em que há uma corrida entre países para atingir metas globais. Para o desenvolvimento ser medido e gerenciado, grandes agências, bancos e organizações internacionais precisam monitorar e controlar projetos de maneira que estes possam ser comparáveis em extensos relatórios (MERRY, 2011). Este princípio de medir e monitorar o desenvolvimento privilegia a calculabilidade de metas. Novas disciplinas entram em jogo, como a responsabilização de indivíduos e empresas e gerência de risco. Converte-se a este ponto o que Ilcan e Phillips (2010, p. 850) sublinham: “Um mundo novo e melhor precisa de novos tipos de dados, informação, conhecimento e orientações para cumprir estas metas de prazo estabelecido”. Sob este ponto de vista, o fetiche com os números é evidente, aparentemente só eles expressam com a objetividade necessária as metas a serem atingidas. Merry (2011) refere-se a este fenômeno através da expressão “aura de objetividade”.

Quando essa racionalidade de governo é refletida em torno da responsabilização e do controle, estas passam a garantir metas. É nesse contexto que a noção de cultura de avaliação e de auditoria fazem sentido. De acordo com alguns autores (SHORE, 2009; STRATHERN, 1999; POWER, 1997) um conjunto de práticas de contabilidade, controle e auditoria extravasa o mundo das finanças e passa a orientar metas e procedimentos de avaliação de governos, organizações e pessoas. Atingir “bons” indicadores faz com que as instituições acompanhem sua “evolução” por meio dos indicadores, verificando em que quesitos estão bem e em quais devem melhorar. Performance, autoresponsabilização e autodisciplina são fatores chave, pois os números espelham desempenho e asseguram se metas podem ou não ser

cumpridas no prazo acordado. Ao invés de depositar a responsabilidade no avaliador, a autoavaliação das instituições é transferida para o avaliado. Observe-se que essa posição converge para o problema da responsabilização dos países em atingirem patamares que são fornecidos por indicadores e rankings, colocando aos atores objetivos e metas que eles próprios podem checar se estão cumprindo.

De acordo com Strathern (1999), no inglês contemporâneo, o conceito de responsabilidade evoca não apenas a manutenção financeira das contas, mas também uma onda recente e geral à prática correta na conduta das atividades acadêmicas. Eles florescem num clima crescente de avaliação de qualidade. Ainda de acordo com esta autora, os profissionais da universidade foram absorvidos nesse fenômeno global, tanto dentro como além da Europa. Essa nova ética, do gerencialismo e da conduta correta, tem, ainda de acordo com Strathern (1999), um tom norte-americano. Objetivos que parecem mensuráveis tornam-se instrumentos tentadores de aperfeiçoamento. No mesmo caminho, Power (1997) refere-se à "explosão da auditoria e avaliação", onde as instituições passam a ser consideradas responsáveis pela qualidade de sua estrutura. Especificamente, atribuem-se à instituição como um todo intenções e objetivos e analisa-se sua capacidade de alcançá-los. Os mecanismos de avaliação serão reproduzidos dentro das instituições, como se deu com tantos outros órgãos internos de controle de qualidade. Mas que tipo de mecanismo será usado e em que tipo de instituição se transformará a universidade? A partir desse processo ocorrido nas universidades europeias e já indicado pela bibliografia (SHORE, 2009; STRATHERN, 1999; POWER, 1997; FOUCAULT, 2006; ILCAN&PHILLIPS, 2010; MERRY, 2011), é necessário compreender o caso específico brasileiro, como as transformações na ordem do sistema vem modificando a universidade e as experiências que esta possibilita.

Há, atualmente, um vasto campo de estudo voltado para a área de políticas públicas de avaliação (CELINA SOUZA, 2006; FARIA, 2005; DOURADO, 2002; ZAINKO, 2008; TAVARES et al, 2001). O presente trabalho pretende construir um diálogo com a pesquisa no campo das políticas públicas de avaliação do ensino superior, buscando avançar no sentido de tentar compreender se há nas universidades brasileiras a formação de uma cultura de avaliação a partir da implementação de procedimentos avaliativos pelo SINAES, e de que forma esses procedimentos têm remodelado as práticas universitárias, bem como a própria ideia de universidade.

No que diz respeito à metodologia utilizada no presente trabalho, adotamos métodos qualitativos de pesquisa, a partir de uma abordagem da sociologia crítica. Utilizamos os

métodos de observação participante, entrevistas e análise de documentos. Nosso objetivo não foi trazer ao debate novos dados quantitativos, mas realizar uma pesquisa qualitativa, discutindo os condicionantes sociais dos processos de avaliação, suas rotinas, e como estes influenciam na construção de novas práticas universitárias.

Há uma preocupação em perceber os atores sociais que elaboram o processo de avaliação e por esse motivo nos utilizamos de observação participante (SCHWARTZ E SCHWARTZ, 1969, apud HAGUETTE, 2005, p. 73). Todavia, a realidade encontrada nas reuniões de avaliação, que deveriam ser o lugar ‘vivo’ da construção da avaliação, mas que, na verdade, conseguiram agregar poucas pessoas, fez com que também fosse necessário realizar entrevistas semi-estruturadas com os membros da Comissão Própria de Avaliação (CPA) e da Comissão Executiva de Avaliação Institucional (CEAI), bem como os coordenadores de cursos e diretores de centros individualmente.

A ideia central é observar quais as conformações que os procedimentos de avaliação tomaram aos enraizarem-se na realidade específica da UFPB. Será que poderemos falar em uma cultura de avaliação tal qual nas universidades de países da Europa? O objetivo é observar concretamente como esse processo se dá no cotidiano, no processo de implementação nas universidades brasileiras, trazendo à análise os conflitos, as resistências, as motivações, os entendimentos, as divergências, a percepção de atores estratégicos. Enfim, buscou entender a relação entre a teoria e a prática: como o processo avaliativo é defendido nos discursos e documentos oficiais e como se institucionaliza de fato.

Apresentada a metodologia utilizada, partamos agora para a apresentação das partes deste trabalho. No primeiro capítulo, os objetivos específicos estarão voltados em realizar uma sociologia dos processos de avaliação da universidade. Para tal, iremos observar as mudanças no ideal de universidade humboldtiano, a partir das mudanças estruturais nas sociedades do século XX, tais como as relações entre capitalismo e universidade; as transformações na universidade no contexto do neoliberalismo, o Processo de Bolonha e a ascensão da “cultura de avaliação”. A ideia central é tentar demonstrar por que a avaliação tornou-se um fenômeno importante para a sociologia e de que forma a sua análise pode contribuir para a compreensão de novas relações imposta às universidades do século XXI.

No segundo capítulo realizaremos uma análise histórica do surgimento da avaliação nas universidades do Brasil. O objetivo é buscar apreender em que momento histórico os procedimentos de avaliação se tornam constitutivos das universidades e de que forma se

caracteriza no contexto das universidades brasileiras, fazendo uma ponte entre os distintos mecanismos de avaliação implementados, até chegar ao atual modelo, o SINAES.

No terceiro capítulo analisaremos de que forma o SINAES se processa e qual os discursos implícitos nos processos de avaliação, através da análise de documentos oficiais do MEC.

No quarto e último capítulo iremos analisar o processo de Autoavaliação Institucional da Universidade Federal da Paraíba. Inicialmente, buscamos entender o processo a partir da análise dos relatórios de autoavaliação institucional produzidos pela UFPB entre os anos de 2004 à 2012, bem como o atual projeto de Autoavaliação Institucional de 2013 – 2017. Em seguida, para atingir o objetivo de entender como de fato a avaliação se desenvolve, realizamos a observação participante nos Seminários de Autoavaliação organizados pela CPA (Comissão Própria de Avaliação) e realizados junto à comunidade acadêmica. Nossa intenção era observar como se desenvolve o processo de avaliação na UFPB a partir das discussões nos seminários, observando a participação da comunidade acadêmica, os conflitos e consensos inerentes ao processo, as opiniões divergentes entre os diversos atores participantes, enfim, de que forma os procedimentos de avaliação se estabelecem na rotina da universidade e se constitui como uma agenda de debate. Todavia, minha intenção inicial foi frustrada, pois na realidade o que se verificou foram seminários esvaziados, que não atingiram quórum e o problema da avaliação foi discutido em um nível muito superficial pelos poucos participantes. Por esse motivo, decidimos partir para a realização de entrevistas. As entrevistas foram realizadas com os membros da CPA (Comissão Própria de Avaliação) e da Comissão Executiva de Avaliação Institucional (CEAI), diretores ou vice-diretores dos Centros de Ensino do campus I da UFPB e coordenadores ou vice coordenadores de alguns cursos dos centros do campus I da UFPB. Vale ressaltar que apresentamos os verdadeiros cargos dos entrevistados e demais atores citados em suas falas, com a devida autorização de cada um dele.

Desse modo, o presente trabalho busca apresentar como se constitui o processo de avaliação implementado pelo SINAES na UFPB e contribuir para o entendimento dos processos de avaliação ao analisar como esse processo se estabelece em uma universidade pública brasileira. Nossa contribuição metodológica para uma sociologia da educação e das políticas públicas no Brasil está ancorada no fato de haver ainda pouca produção científica sobre avaliação das universidades públicas brasileiras, e, em termos de publicações sobre esse tema no nordeste, esse número é quase inexistente, pois a maior parte da produção científica

acerca do SINAES e da avaliação universitária se concentra nas regiões sul e sudeste do país. Portanto, consideramos importante, do ponto de vista metodológico, trazer ao debate sobre avaliação da universidade, a perspectiva de uma universidade e de seus atores, que estão, de certa forma, longe dos centros de produção científica sobre o tema estudado.

Os resultados encontrados foram pouca participação e falta de interesse da comunidade acadêmica no processo de avaliação. O que ficou demonstrado ao longo de nossa pesquisa foi que o fato de que não há uma cultura de avaliação na UFPB não significa que ainda estamos vivenciando um modelo de Bildung como estava presente no ideal de universidade de Humboldt ou mesmo uma universidade de esquerda que esteja barrando o processo de instrumentalização imposto pelos procedimentos de avaliação, mas, uma universidade que não compreende de fato o verdadeiro significado da avaliação enquanto forma capitalista de instrumentalização da universidade pública e de perda do verdadeiro sentido de universidade autônoma. A cultura de avaliação, na forma instrumental e burocrática como é imposta pelas agências governamentais não condizem com um modelo de universidade autônoma e democrática e nem contribuem para o aumento da transparência e da qualidade da educação, mas para o fortalecimento de uma lógica que reproduz a cultura do desempenho, da performance, da eficiência e da competitividade entre as universidades.

CAPÍTULO 1

SOCIOLOGIA DOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DA UNIVERSIDADE

Neste primeiro capítulo apresentaremos uma análise sociológica do processo de implementação de procedimentos avaliativos nas universidades modernas visando identificar como aspectos de uma “cultura da avaliação” se estabeleceram firmemente nas universidades após o processo de Bolonha. Analisaremos os antecedentes históricos e sociológicos da universidade moderna no contexto do capitalismo, refletindo sobre suas transformações, bem como sobre a centralidade dos processos de avaliação para as políticas do ensino superior. Seu objetivo é contribuir, através de uma perspectiva histórica, para a compreensão do conjunto de processos sociais envolvidos na implementação contemporânea de procedimentos avaliativos nas universidades.

1.1 A transformação na Ideia de Universidade Moderna e as Mudanças Estruturais no Século XX

Durante a Idade Média, a ciência e as universidades estavam subordinadas ao poder da Igreja Católica. A partir do século XII, em plena Idade Média, tivemos o período da invenção da universidade que veio a constituir o modelo da universidade tradicional, a partir das experiências precursoras de Paris e Bolonha e da sua implantação em todo território europeu sob a proteção da Igreja (TRINDADE, 1999, p.11). A partir do século XV, no contexto do Renascimento, do Humanismo, da Reforma e Contra Reforma, a universidade “começa a mudar o perfil tradicional, através de um longo processo de transição para a universidade moderna do século XIX” (TRINDADE, 1999, p. 13). Esse período de transição foi marcado por diversos conflitos entre ciência e religião, sobretudo no que diz respeito à exigência de autonomia do pensamento científico perante os poderes religiosos. O século XVII foi “marcado por descobertas científicas em vários campos do saber” (TRINDADE, 1999, p. 11), especialmente na Física, Matemática e Astronomia e, nesse contexto, começa a ser contestada a hegemonia teológica.

Com o processo de esclarecimento e secularização, os homens queriam livrar-se do medo do desconhecido (WEBER, 1994). A partir daí inicia-se o processo de separação entre ciência e teologia, a reivindicação da liberdade da razão e a recusa da tradição. Alguns pensadores dessa época, tais como Galileu, contestavam a autoridade teológica sobre a solução das controvérsias de cunho científico. O principal objetivo de Galileu era garantir a autonomia da ciência com relação à autoridade da Igreja, pois, para ele, o entendimento científico estava sujeito a critérios que são independentes da autoridade da Igreja; sua meta era que as ciências fossem autônomas e que os cientistas tivessem o direito de investigar, de fazer novas descobertas com liberdade de interpretação e de avaliação dos resultados, bem como de defenderem suas conclusões científicas sem restrições das autoridades religiosas (GALILEU, 2009). Nesse contexto, a ciência também passa a ser institucionalizada nas universidades, principalmente através da pesquisa e da profissionalização das ciências experimentais modernas.

No século XVIII, através do Iluminismo, o projeto humanista moderno passa a ter como base o ideal de construção e autoconstrução da humanidade a partir da liberdade. A razão iluminista se colocava, de acordo com Kant, como uma força capaz de conduzir a humanidade ao esclarecimento, saindo de sua ‘menoridade’, do seu medo de conhecer, e aprendendo a servir-se de sua própria razão, buscando o desenvolvimento de novas formas de racionalidade e de técnica. (KANT, 1783)

Nesse contexto, há a valorização da razão, da liberdade e do espírito crítico, e passa a se configurar o novo padrão das universidades modernas: o processo de estatização das instituições de ensino superior. Assim,

As universidades, pois, não seguem um modelo único e a história das universidades, a partir do século XVII, se confunde, em grande medida, com as vicissitudes das relações entre ciência, universidade e Estado. As novas tendências da universidade caminham em direção a sua nacionalização, estatização (França e Alemanha) e abolição do monopólio corporativo dos professores, e se inicia o que se pode denominar de “papel social das universidades”, com o desenvolvimento de três novas profissões de interesse dos governos: o engenheiro, o economista e o diplomata. (TRINDADE, 1999, p. 16).

Os processos de racionalização e de secularização da sociedade que caracterizaram o ingresso na modernidade supuseram uma profunda troca no estatuto do saber (Weber, 2006), o que também implicou uma modificação das funções da universidade. Por um lado, as novas sociedades começaram a demandar a nova geração de saberes técnicos capazes de serem

transferidos ao setor industrial; por outro lado, a universidade passou a contribuir para a conformação das identidades nacionais através da difusão das ideias e valores da cultura moderna.

A universidade moderna, que teve início no século XIX e vem até os nossos dias, vai refletir variados padrões, cujo modelo central é a Universidade de Berlim que tinha uma tríplice ênfase: na unidade de pesquisa e ensino; da liberdade acadêmica; e da atitude científica. A universidade de Berlim se torna hegemônica no campo da educação superior na Europa e passa a ser vista como um importante símbolo da modernização pelos governantes europeus. Para Durham (2006) “a criação da Universidade de Berlim forneceu o paradigma do modelo da universidade laico-estatal que se estendeu por toda a Alemanha e, durante o decorrer do século, por quase todos os países europeus e latino-americanos, com adaptações locais” (DURHAM, 2006, p.93).

A ideia de universidade moderna, desenvolvido na Alemanha, no contexto do idealismo alemão e que teve como principal expoente Wilhelm Von Humboldt surgiu no fim do século XVIII e início do século XIX e foi um conceito fundamental que dizia respeito à forma como a universidade se relaciona com o conhecimento, abrindo caminho para uma reforma fundamental da universidade tradicional.

O pano de fundo histórico que envolve o projeto de universidade de Humboldt é a Alemanha pós-revolução francesa, quando o país se encontrava devastado pelas tropas napoleônicas e tendo sido ocupado em extensas regiões do seu território. A Federação Alemã, um conjunto de estados independentes, encontrava-se com grandes dificuldades financeiras, caótica e fragmentada politicamente, onde os intelectuais haviam perdido o seu prestígio social. Diante deste quadro, existia, de certa forma, a concepção de que era necessário um projeto de reforma das instituições que pudesse proporcionar um processo de edificação nacional. (TRINDADE, 1999).

O Estado Prussiano assumiu como uma das principais tarefas, a consolidação da identidade nacional, a reestruturação do Estado e sua modernização. Diante dessa necessidade de construção de uma nação em meio a desordem e disputas entre projetos díspares, a educação foi concebida como estruturante da nacionalidade e um instrumento de autosuperação. Ou seja, diante da ‘inferioridade’ alemã perante as outras nações européias, era manifesta a preocupação e necessidade de cimentar e unificar a vida nacional, e a educação foi vista como o caminho para garantir essa unidade e força ao Estado em formação. Partindo deste contexto, um debate sobre a reforma da universidade tornou-se necessário,

assumindo a reformulação de sua ideia e de seus princípios, comprometendo-se com as tarefas de integração nacional e de incorporação da cultura alemã à civilização industrial.

O problema da educação nacional se colocava de forma tão central na Prússia, quanto para a França napoleônica. A diferença era que, na ausência do Estado-nação, o Estado prussiano era o portador potencial da civilização nacional. Humboldt distinguia Estado e Nação, e a educação era parte da última. Desse modo, a Universidade de Berlim foi concebida como o laboratório da nova Nação e não apenas de um Estado territorial legado por Bismarck. Ela se torna o centro da luta pela hegemonia intelectual e moral da Alemanha. (TRINDADE, 1999, p.17).

Após ter sido encarregado da direção do órgão responsável pelos educandários e pelas escolas superiores em 1809, Humboldt advogava energicamente uma reforma da velha instituição. Estudara em Göttingen, na universidade reformista do Sec. XVIII, observara de muito perto o rápido florescimento da Universidade de Jena, conhecia as idéias para uma renovação da universidade, propostas por Kant, Schiller e Schelling (ROHDEN, 2002, p.25) [...] Humboldt conhecia, portanto, a situação desoladora do seu país, mas resistiu energicamente à situação que grassava ao seu redor e viu na reorganização do sistema educacional uma oportunidade para o reerguimento do Estado. [...] No verão de 1810, os dois projetos, nas quais ele não sofrera restrições, a reforma dos ginásios e a fundação da universidade, tinham sido iniciados. (ROHDEN, 2002, p. 28 – 29).

Em 1810, Humboldt publicou o texto “*Sobre a organização interna e externa das instituições científicas superiores em Berlim*”, que exerceu importante influência na fundação da Universidade de Berlim. Sua concepção de universidade está fundamentada em duas questões: 1) a promoção do desenvolvimento máximo da ciência; e, 2) a produção do conteúdo responsável pela formação (*Bildung*) intelectual e moral. Conforme Humboldt, “as instituições científicas apenas se justificam plenamente quando as ações que as definem convergem para o enriquecimento da cultura moral da Nação” (HUMBOLDT, 1997, p. 79). A questão central na sua ideia de universidade não é apenas a da formação intelectual, no sentido de informações e práticas direcionadas a atividades específicas, mas da ‘formação cultural e moral’, da *Bildung*, termo essencial para compreensão do ideal da *Kultur*, do cultivo do Espírito, em oposição ao simples enriquecimento técnico da civilização. Para ele, esta é uma das funções mais importantes das instituições científicas superiores.

Esse modelo de universidade alemã, também conhecido como o modelo de universidade Humboldtiana, fazia referência à Universidade de Berlim, fundada em 1810.

Esse novo modelo de universidade deu uma importância sem precedentes para a pesquisa, tanto para o ensino do professor e para a aprendizagem do aluno, quanto ao estudo baseado em pesquisa estimulada (ROHDEN, 2002). Era centrada na produção e difusão do conhecimento, tal ideia era inseparável das ideias de autonomia, formação, reflexão, criação e crítica. Expressavam uma valorização da ciência moderna e da sua institucionalização, liberta da religião, da igreja ou da autoridade do Estado e das pressões sociais e econômicas (ROHDEN, 2002). Nesse sentido, buscavam encarnar o ideal do esclarecimento, consagrado por Kant, de romper com as formas heterônomas através do lema ‘*Sapere Aude!*’: Ousa saber! Esse modelo também assumia que estava no âmbito da competência e interesse do Estado assegurar a liberdade de ensino e pesquisa da universidade, dado que a ciência fornecia a força unificadora de que o Estado necessitava para se legitimar a si próprio, simultaneamente, como instituição nacional suprema e como “Estado de cultura” (ROHDEN, 2002).

‘Bastaria’, disse Humboldt em 1810, ‘ver a ciência como algo que não está totalmente descoberto e como impossível de descobrir totalmente para que todas as instituições nacionais e a universidade convergissem’ (HUMBOLDT, 1997). Humboldt concebia a universidade como uma instituição justa, moderna e racional baseada nos conhecimentos científicos, no progresso moral e na autonomia individual, diferente do conhecimento científico heterônimo subordinado aos poderes religiosos que caracterizavam as universidades da Idade Média. Assim, a universidade seria o lugar onde, por concessão do Estado e da sociedade, uma determinada época poderia cultivar a mais lúcida consciência de si própria. Nesta perspectiva, os seus membros congregam-se nela com o único objetivo de procurar, incondicionalmente, a verdade e apenas por amor à verdade (HUMBOLDT, 1997).

Neste sentido, os fins da universidade e do Estado confluem em um mesmo telos: o enriquecimento moral da Nação. O Estado tem a obrigação de propiciar as condições para o avanço da ciência, porém assegurando a sua autonomia para que ela possa se desenvolver de modo autônomo e livre. Contudo, Humboldt reconhece uma ambiguidade na relação da universidade com o Estado. Ao mesmo tempo em que o filósofo assume, como pressuposto, a autonomia da universidade com relação à intervenção do Estado no que é produzido pelos cientistas, “respeitando a diversidade dos métodos do trabalho dos cientistas e sua lógica própria” (HUMBOLDT, 1997, p. 82), e assegurando liberdade para o seu trabalho, Humboldt também entende que é o Estado que deve fornecer os meios e a estrutura para o seu funcionamento como, por exemplo, o financiamento da instituição ou a seleção dos cientistas. Ou seja, a universidade deve ser autônoma, embora dependa financeiramente do Estado. Essa

relação ambígua fica ainda mais evidente quando Humboldt especifica que o Estado tem interesse no que é produzido pela universidade, pois, apesar da importância de defender sua autonomia, a “universidade mantém sempre uma relação intrínseca com a vida prática e com as necessidades do Estado, já que, ao orientar a juventude, desempenha tarefas pragmáticas que interessam ao Estado” (HUMBOLDT, 1997, p. 94-95).

Shills (2001) afirmou que Humboldt se opôs à opinião favorável sobre a abolição da universidade, que era comum em seu país, e a substituição para fins de treinamento e ensino por escolas profissionalizantes especializadas, tal qual era a tendência na França de Napoleão e pela concentração da pesquisa em academias ou sociedades culturais como, por exemplo, a “Escola de Altos Estudos”. Desse modo, Humboldt deixou uma marca profunda na universidade de Berlim e em todas que se fundaram depois; seus postulados contribuíram para mudar a sua realidade e continuam a ser fundamentais. De acordo com Shills (2001), a fundação da Universidade de Berlim em 1810, que se orientava pelo modelo humboldtiano de unidade de ensino e pesquisa, foi:

Um momento decisivo na história das universidades. Quase todas as universidades que se fundaram em seguida foram profundamente marcadas pelo tipo de universidade do qual a universidade de Berlim era o primeiro exemplo. Quase todas as universidades já existentes passaram por mudanças na direção desse exemplo (SHILLS, 2001, p. 289).

Todavia, ao longo do século XX, alguns elementos presentes no projeto moderno de universidade de Humboldt não chegaram a se estabelecer ou consolidar. Houve uma mudança estrutural nas sociedades contemporâneas: as universidades se diversificam cada vez mais e, no contexto do capitalismo moderno, a complexa relação entre saber e poder constitui um novo problema para a ciência e para as instituições universitárias. Nesse novo contexto, a imbricação entre ciência, técnica e capitalismo transforma a ciência em uma importante força produtiva, que passa a ter papel central no desenvolvimento econômico da sociedade. Há ainda uma “massificação” da educação, que passa a ter a função fundamental de formar mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho.

No início do século XX, as sociedades capitalistas se caracterizavam pelo forte intervencionismo estatal. O Estado passa a agir como agente regulador das atividades econômicas, inclusive fornecendo os meios e a infraestrutura necessária para o pleno desenvolvimento do capitalismo, dentre estes estão: o financiamento e a ampliação das áreas

da educação (a sua massificação para formação de mão-de-obra) e os investimentos nas áreas de ciência e tecnologia (transformando-a em uma força produtiva central).

Desse modo, a relação entre a universidade e o Estado passa a ser medida em termos da produção científica e tecnológica voltada para o desenvolvimento econômico e militar. A aceleração nos avanços tecnológicos e científicos, no poder de comunicação, na diferenciação da divisão social do trabalho, além da crescente demanda externa pelo conhecimento científico, incide sobre a autonomia da universidade e confronta gravemente o ideal de universidade humboldtiana, chegando até ao ponto de estas, que se guiam por tais ideais, serem consideradas “obsoletas”.

Em recente obra coletiva, *Science et Pouvoir*, publicada pela UNESCO, Ferrarotti mostra como o “quadro ideológico-conceitual do século XVIII” da ciência tornou-se “obsoleto” e que “a ciência e os cientistas estão frequentemente a serviço do poder constituído (...), fazendo evoluir a natureza do poder e dos que o exercem. A ciência e o poder tem uma influência crescente sobre a fonte do poder e sobre as formas de seu exercício”. (TRINDADE, 2000, p.119).

Segundo Trindade (2000), no período pós-Segunda Guerra Mundial e no contexto da Guerra Fria, as pesquisas científicas estavam voltadas para o esforço militar. No final dos anos 60, começa a ser explorada a relação entre ciência, tecnologia e produção, houve também uma corrida tecnológica entre os Estados Unidos e a Europa, que atribuíam à ciência o papel central na inovação tecnológica. Nos anos 70, por sua vez, há um declínio da indústria pesada e uma expansão da indústria automobilística e eletrônica, é “a era da microeletrônica, da automatização e da robotização da sociedade pós-industrial” (TRINDADE, 2000, p.20).

Nos Estados Unidos, com a guerra da Coreia e do Vietnã, o eixo tecnológico militar mais avançado passou para a costa do pacífico. Sem os financiamentos federais maciços nas universidades de maior prestígio, não teria havido o elo entre pesquisa e alta tecnologia, especialmente na área de informática que viabilizou o fascinante terror do “vídeo game” da Guerra do Golfo. O Vale do Silício, com as mais avançadas empresas de informática concentradas entre Palo Alto e San Jose, na Califórnia, não teria se tornado o polo mais dinâmico do mundo sem financiamentos associados à guerra fria e à conquista espacial (TRINDADE, 2000, p.20).

Ainda segundo Trindade (2000, p. 130/131), houve no período pós - Segunda Guerra uma massificação das instituições de ensino superior, ou seja:

O pós-guerra favoreceu a massificação das instituições de educação superior, fazendo com que as universidades perdessem seu caráter elitista tradicional,

transformando-as em organizações burocráticas e complexas. O momento crítico desse processo foi a eclosão das rebeliões estudantis de 1968 na França, Alemanha e Estados Unidos. A demanda crescente por educação superior dos países industrializados ocorreu, em menor proporção na América Latina, provocando a massificação da matrícula entre 1960-1980.

A partir do ano de 1980, com a crise do Estado de Bem-Estar e a estagflação (baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de inflação), o projeto neoliberal ganhou terreno e conduziu a uma mudança na forma da acumulação do capital – agora, conhecida como “acumulação flexível”. De acordo com Chauí (1999, p. 212), esse novo modelo econômico, baseado na especulação financeira e no monetarismo, implementou uma reforma do Estado que permitiu a transformação da educação em um serviço e a universidade em prestadora de serviços, pois,

Confere um sentido bastante determinado à idéia de autonomia universitária e, introduz o vocabulário neoliberal para pensar o trabalho universitário” usando “expressões como ‘qualidade universitária’, ‘avaliação universitária’ e ‘flexibilização da universidade’ (CHAUÍ, 1999, p. 215).

A análise que Chauí desenvolve sobre a universidade no contexto do capitalismo neoliberal e sua mudança de “instituição social” para “organização social” é interessante para entendermos um pouco melhor o processo de dissolução da ideia de universidade moderna. De acordo com Chauí:

A rearticulação administrada transforma uma instituição social numa organização, isto é, numa entidade isolada cujo sucesso e cuja eficácia se medem em termos da gestão de recursos e estratégias de desempenho e cuja articulação com as demais se dá por meio da competição [...] A instituição social aspira à universalidade. A organização sabe que sua eficácia e seu sucesso dependem de sua particularidade. Isso significa que a instituição tem a sociedade como seu princípio e sua referencia normativa e valorativa, enquanto a organização tem apenas a si mesma como referência, num processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos particulares. (CHAUÍ, 1999, p. 218-219).

Para Chauí, a universidade contemporânea tende a se caracterizar pela “flexibilização” e por contratos “flexíveis” e sua qualidade “é definida como competência e excelência cujo critério é o ‘atendimento às necessidades de modernização da economia e desenvolvimento social’; e é medida pela produtividade” (CHAUÍ, 1999, p. 216) e, também, pelos critérios de quantidade, tempo e custo. Portanto, torna-se uma entidade administrada, dentro dos moldes do conceito frankfurtiano de sociedade administrada. Essa prática tecnocrata e administrativa

resulta de um modelo neoliberal regido pela forma da “acumulação flexível” e por uma ideologia pós-moderna que entende a sociedade, assim como esclarece Chauí (1999, p. 219), “como uma rede móvel, instável, efêmera de organizações particulares definidas por estratégias particulares e programas particulares, competindo entre si” e onde “a permanência de uma organização depende muito pouco de sua estrutura interna e muito mais de sua capacidade de adaptar celeremente a mudanças rápidas da superfície do ‘meio ambiente’”.

As transformações pela qual passaram as universidades no século passado também dizem respeito, como vimos acima, à ampliação e diversificação do ensino e à institucionalização e desenvolvimento da pesquisa. As universidades se transformaram, cada vez mais, em centros de pesquisa, promovendo uma ligação crescente da ciência e tecnologia com o setor produtivo e fazendo com que a pesquisa adquirisse crescente prestígio e legitimidade. A universidade passou a incorporar as funções de produção de conhecimento, de institucionalização da investigação científica e reprodução de novos pesquisadores, ampliando a pós-graduação. Com a massificação das instituições de ensino superior, as universidades perdem seu caráter elitista, burocratizando-se e complexificando-se. De acordo com Prates (2007):

É inegável, contudo, que a partir dos anos 60, iniciou-se um processo de crescente abertura do sistema de terceiro grau em todo o mundo levando à transformação, na maioria dos países, dos seus sistemas de ensino superior: de um modelo de "elite" para um modelo de "massa". O número de estudantes na educação superior, em 1995, no mundo inteiro, era de 82 milhões de estudantes. Em 1960, este número era de 13 milhões, em 1970, este número dobrou, 26 milhões e, em 1980, o número de estudantes de nível terciário já atingia a casa dos 51 milhões. Portanto, de 1960 a 1995 o número de estudantes de educação superior no planeta cresceu mais de seis vezes. (PRATES, 2007, p.104)

Houve, apenas no Brasil, entre 1960-1980 a expansão no número de matrículas de 200 mil para 1,4 milhão (Dados do MEC/INEP).

Na expansão da educação incidem mudanças tanto quantitativas como qualitativas, pois, além do aumento do número de universidades, de estudantes e do corpo docente, ocorre a expansão do ensino e pesquisa em novas áreas do saber (crescente diferenciação interna e criação de novas disciplinas), bem como a separação entre pesquisa e ensino (em algumas instituições).

Simultaneamente às funções de educação geral e formação cultural coincide a exigência de formação profissional e educação especializada de ensino de conhecimentos úteis para as tarefas de transformação social e para a formação da força de trabalho qualificada exigida pelo desenvolvimento industrial, além destas, unem-se as exigências pela democratização do acesso à universidade e pela igualdade de oportunidades.

Em 1987, o relatório da OCDE sobre as universidades atribuía a estas dez funções principais: educação geral pós-secundária; investigação; fornecimento de mão-de-obra qualificada; educação e treinamento altamente especializados; fortalecimento da competitividade da economia; mecanismo de seleção para empregos de alto nível através de credencialização; mobilidade social para os filhos e filhas das famílias operárias; prestação de serviço à região e à comunidade local; paradigma de aplicações de políticas nacionais (ex. igualdade de oportunidade para mulheres e minorias raciais); preparação para os papéis de liderança social (SANTOS, 1989, p. 53).

O modelo de universidade alemão abriu caminho em direção a uma ampla diversificação do sistema universitário, tanto a nível nacional quanto internacional. Segundo Habermas, os pressupostos institucionais contidos na ideia de universidade de Humboldt não prevaleceram já no decorrer do século XX, pois a realidade que prevaleceu foi a constante diferenciação do trabalho social, exigindo “o preparo científico para um número cada vez maior de profissões acadêmicas” (HABERMAS, 1993, p.86-87). Portanto, o projeto de universidade, que estava originalmente presente na ideia de universidade de Humboldt, deu lugar a um contexto universitário que se alterou profundamente nas últimas décadas, colonizado pelas políticas neoliberais.

1.2 A construção sócio-histórica de uma Cultura de Avaliação

As profundas mudanças hoje em curso no cenário político-educacional se inscrevem em um cenário globalizado de transformação que são de natureza econômica nas suas origens, mas ultrapassam essa esfera e atingem dimensões sociais, culturais, políticas, valorativas e educacionais.

De acordo com Celina Souza (2006), nas últimas décadas, a adoção de políticas restritivas de gasto passou a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. Houve uma substituição das políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto.

“Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Esta agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina” (SOUZA, 2006, p.20).

Para Faria (2005), “a década de 1990 testemunhou, nas democracias ocidentais de uma maneira geral e na América Latina particularmente, a busca de fortalecimento da ‘função avaliação’ na gestão governamental” (2005, p.97). Para Faria, foram implementados, em diversos países da América Latina, sistemas de avaliação das políticas públicas de escopo variável justificados pela necessidade de “modernização” da gestão pública em um contexto de busca de dinamização e legitimação das reformas do Estado. A avaliação teria como objetivos: (a) ‘aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra’; (b) fornecer elementos para o ‘desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso’; e (c) ‘prestar contas e responsabilizar agentes estatais’, ou seja, como elemento central da accountability.

Houve, ainda segundo o autor, um boom da avaliação de políticas e programas públicos nos Estados Unidos na década de 1960. Mas, quando do início da massificação da avaliação nos Estados Unidos, ainda na década de 1960, a pesquisa avaliativa era encarada predominantemente como ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e aos gerentes de mais alto escalão. Em um contexto de expansão sem precedentes do gasto público no país, de escasso conhecimento acerca do impacto da ação governamental e da busca de um maior controle sobre os burocratas/implementadores, a avaliação é institucionalizada tendo como característica predominante o seu desenho *top-down*, isto é, de cima para baixo. A expectativa era, ainda, a de que a avaliação, ao superar o problema de déficit de compreensão acerca desses processos e de seu impacto, pudesse garantir a racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas e dos programas. Essa “era de ouro” da avaliação teria durado até o final da década de 1980 (FARIA, 2005).

Na década de 1970 avolumaram-se evidências e críticas que confrontavam o excesso de otimismo desenvolvido no ideal de plena utilização e incorporação, de forma racional/instrumental, dos resultados das avaliações. O paradigma *top-down* foi assim progressivamente revertido, abrindo espaço para o desenvolvimento de abordagens e metodologias *bottom-up*, ou seja, de baixo para cima. Nas décadas de 1980 e 1990, a avaliação das políticas públicas foi posta a serviço da reforma do setor público. Na década de 1990 passou a predominar em muitos países a função de realocação, associada ao movimento

do *New Public Management* (Nova Gestão Pública), tendo os avaliadores se convertido em auditores que privilegiavam a medição dos resultados. (FARIA, 2005)

A função predominante da avaliação nos anos de 1980, durante a segunda etapa de institucionalizações, estava claramente destinada a apoiar uma alocação racional dos recursos. Nesse momento, os atores principais já não são mais os administradores dos programas (como quando prevalecia a função de informação), mas os escritórios de auditoria, os ministérios da Fazenda e as unidades centrais, a quem compete a elaboração global do orçamento e sua estrutura interna.

Faria (2005) apresenta, as premissas, as expectativas e as motivações para a institucionalização da “função avaliação” na América Latina. Para ele, tal processo ocorreu tardiamente, apenas na década de 1990, tendo prevalecido a perspectiva de instrumentalização da pesquisa avaliativa para o sucesso da Reforma do Estado. Como destacado por diversos autores, a medição e a avaliação do desempenho governamental e das políticas públicas tornaram-se parte integral da agenda de reformas dos anos de 1980 e 1990, as quais, como se sabe, estiveram longe de se circunscrever aos países latino-americanos. O desenho dessas reformas privilegiou dois propósitos básicos. Em primeiro lugar, a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos associada a busca de melhoria da eficiência e da produtividade, através da ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores. Os argumentos em favor dessa mudança são ordenados de modo que, supostamente, o “consumidor” dos bens e serviços públicos estaria em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços.

Portanto, para Faria (2005), a centralidade da avaliação se desenvolve e justifica porque se esperava que essas “funções” garantissem a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do Estado – quer pela via da chamada “devolução”, ou seja, do deslocamento das funções e dos serviços para as instâncias subnacionais, quer pela via da privatização. Esperava-se, também, que pudessem ser fomentadas a transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários/clientes. Aqui, temos um elemento central ao argumento que nos permite

compreender o lugar sistemático dos processos de avaliação: sua afinidade com as reformas políticas e o projeto de diminuição do Estado.

Como vimos acima, além da relação com o setor produtivo e da massificação da educação, uma questão que tem se tornado central para as políticas públicas de reforma do ensino superior, presente em várias instituições de todo o mundo e que já foi identificado por alguns estudiosos, é a ascensão de uma cultura de avaliação (MINHOTO, 2008; BALZAN et al, 2003; RAMÍREZ-GÁLVEZ, 2009; SGUISSARDI, 2008; SHORE & WRIGHT, 2000). De acordo com Verhine, o atual presidente do CONAES (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior):

Não há como compreender as transformações da educação, no âmbito da globalização e da internacionalização do ensino superior, sem levar em conta as práticas de avaliação. Os governos atuais vêm atribuindo à avaliação um papel importante na reforma dos sistemas educativos onde ela é vista como instrumento de legitimidade de poder em muitos países e eficaz organizadora de reformas em educação. (VERHINE, 2008, p.16).

Nesse sentido, os processo de avaliação são extremamente importantes para a sociologia porque aproximam e congregam aspectos centrais da organização econômica e política das sociedades contemporâneas à medida que permitem perceber múltiplos elos e conexões entre instâncias que, numa primeira visada do senso comum, aparentam independência: a lógica de produção, as reformas no Estado, e os valores que orientam os indivíduos em suas funções ou relação com o Estado. Claramente, os efeitos das avaliações atingem não apenas o sistema de educação superior, mas têm impacto sobre toda a sociedade. O caso específico da avaliação da educação superior chama atenção não apenas porque movimenta uma imensa máquina de recursos públicos, vários programas, instituições e especialistas, mas, principalmente, por sua conexão coma produção de conhecimento- algo que em nossos dias assumiu um valor muito mais específico, central e mensurável (porque atrelado ao próprio desenvolvimento do capitalismo), do que quando, em sua origem, a Universidade estava voltada para a *Bildung*. Assim, se de forma evidente os processo de avaliação servem de instrumento para reformas educacionais, mudanças na gestão e nos currículos, nas concepções e prioridades da pesquisa, na ordenação de investimentos por área de saber, na formação de pessoas qualificadas, na transformação da relação entre sociedade e universidade e nas noções de responsabilidade social, também este objeto revela e tensiona a conexão mais fundamental entre a lógica de produção econômica e o conhecimento, entre capitalismo, universidade e ciência, ou, de forma muito simples: entre poder e conhecimento.

É por essa razão que, de acordo com alguns autores (SHORE, 2009; STRATHERN, 1999; POWER, 1997), a avaliação da educação superior tem sido difundida no mundo inteiro como um instrumento necessário para promover a melhoria do ensino e o desenvolvimento da produção científica nas universidades- com um impacto direto na sociedade como um todo. Mas, ao mesmo tempo, a incorporação dessa cultura de avaliação, também é apresentada como uma exigência da própria sociedade, no sentido de que elas prestem contas do uso que fazem dos recursos que recebem e dos seus desempenhos no cumprimento de funções para as quais foram criadas.

O problema desse argumento, para Cris Shore (2009), é que os imperativos econômicos do neoliberalismo combinados com as tecnologias do Novo Gerenciamento Público forjaram profundas mudanças na organização do local de trabalho em muitas sociedades capitalistas contemporâneas. Práticas de cálculo que incluem “indicadores de desempenho” e benchmarking são cada vez mais usados para medir e reformar organizações do setor público e melhorar a produtividade e a conduta de indivíduos em diversas profissões. Esses processos resultaram no desenvolvimento de uma “cultura de auditoria” mais e mais generalizada, que deriva sua legitimidade da sua pretensão de aumentar a transparência e a responsabilização (accountability) (SHORE, 2009, p24-25).

A disseminação da auditoria revela muito sobre as maneiras como os processos de “neoliberalização” (PECK e TICKELL, 2002) estão reorganizando padrões de vida em sociedades industriais avançadas. Através dela podemos também vislumbrar algo de muito mais profunda significação histórica: um processo que está remodelando nossas instituições do setor público, modificando ambientes de trabalho e transformando nosso sentido de “nós mesmos” (SHORE, 2009, p. 28).

De acordo com Shore (2009), por toda a Inglaterra e além dela, essas tecnologias de auditoria estão sendo usadas para reformar e modernizar instituições do setor público. A explicação oficial para isto parece benigna e incontestável: melhorar a eficiência e a transparência e tornar essas instituições mais responsáveis pela prestação de contas ao contribuinte e ao público (e nenhuma pessoa razoável poderia desafiar seriamente objetivos tão sensatos e progressistas). O problema, no entanto, é que a auditoria confunde “responsabilidade” (accountability) com “contabilidade” (accountancy) de forma que o “ter de responder à cobrança do público” é remodelado em termos de medidas de produtividade, “eficiência econômica” e garantia de “valor por dinheiro”. Estes se tornaram os novos

princípios de gerenciamento e reforma do setor público – e o instrumento de medir pelo qual a responsabilidade de prestar contas deve ser avaliada (SHORE, 2009, p.31). Percebe-se que, para além de uma percepção crítica que estabelece uma relação entre avaliação das universidades e desenvolvimento do capitalismo que precisaria ser provada, o próprio discurso sobre a avaliação já se apresenta como essa conexão com o desenvolvimento econômico que a justifica.

É nesse contexto que a noção de ‘cultura de avaliação e de auditoria’ fazem sentido. Temos que um conjunto de práticas de contabilidade, controle e auditoria extravasa o mundo das finanças e passa a orientar metas e procedimentos de avaliação de governos, organizações e pessoas. Atingir “bons” indicadores faz com que as instituições acompanhem sua “evolução” por meio dos indicadores, verificando em que quesitos estão bem e em quais devem melhorar. *Performance*, auto-responsabilização e autodisciplina se tornam fatores chave, pois os números devem espelhar e desempenho e, supostamente, asseguram se metas podem ou não ser cumpridas no prazo acordado. Ao invés de depositar a responsabilidade pela avaliação no avaliador, no modo de avaliar e no conjunto das relações que permite a existência do fenômeno a ser avaliado, a autoavaliação das instituições é transferida para o avaliado. Observe-se que essa posição converge de modo que pode ser percebido, por exemplo, no problema da responsabilização dos países em atingirem patamares que são fornecidos por indicadores e rankings, colocando aos atores objetivos e metas que eles próprios devem checar se estão cumprindo, de modo que, ao invés da avaliação produzir uma ‘imagem’ dos processos, ela se tornam modelos que passam a orientar as práticas. Ou seja, no processo de avaliação se desenvolve a internalização da disciplina que a ‘cultura de auditoria’ legitima junto a uma demanda por discernimento e ações dos avaliados capazes de cumprir os modelos - da ordem da contabilidade - estabelecidos.

Ora, a ascensão de procedimentos de avaliação nas universidades, bem como a constituição de uma nova ética universitária, baseada nos princípios da “*accountability*”, da garantia de qualidade e da responsabilização, fortaleceram-se após o Processo de Bolonha, mas não se iniciaram aí. Os primeiros processos de avaliação das universidades modernas datam do século XX e ocorreram, inicialmente, nas universidades Norte-Americanas, durante a década de 1980. Nesta mesma década, experiências de avaliação foram realizadas em universidades da Inglaterra e em alguns países da Europa.

Para Marilyn Strathern (1999) houve uma "explosão da avaliação" nas universidades britânicas através de uma proliferação de procedimentos para avaliar o desempenho

acadêmico. Na década de 1980 na Bélgica não havia um sistema nacional de avaliação, porém, algumas universidades como Leuven e Louvain passaram a promover avaliações internas com o intuito de fortalecer sua capacidade competitiva por recursos e prestígio em relação umas às outras. Na Holanda também se iniciou na mesma época um amplo processo de avaliação nacional. A Inglaterra e França encontravam-se numa fase de plena vigência de uma avaliação do conjunto das instituições de ensino superior (DURHAM, 1990, p.20-30).

A avaliação tem um papel central para o estabelecimento de uma cultura baseada no desempenho. Como já foi indicado, a implantação e consolidação dessa cultura estão diretamente relacionadas às mudanças no papel e na configuração do Estado a partir de 1980. A partir de 1990, sobretudo, quase todos os países do mundo criaram organismos e colocaram em marcha vários mecanismos de avaliação. (DIAS SOBRINHO, 2007). Sob o discurso da modernização, do controle e diminuição de gastos estatais com vistas à melhoria da qualidade do ensino, erigem-se programas de reformas da educação superior na maioria dos Estados latino-americanos. O discurso midiático sobre a necessidade das reformas na Universidade se inicia pela associação da grande imprensa com o Estado, elaborando para a opinião pública uma visão das universidades públicas como instituições marcadas pela improdutividade, pelo custo excessivo e pela baixa qualidade da formação oferecida.

Os Estados Unidos, que possuem uma forte tradição com a acreditação e com as exigências da garantia de padrões de qualidade na educação superior, criaram associações de acreditação de caráter regional, mantidas pelas instituições participantes, e que realizam práticas de avaliação diversificadas. Tais avaliações, ao produzir resultados classificatórios das instituições, têm como objetivo orientar os “clientes” dentro do mercado educacional. Na Inglaterra, a avaliação é marcada pela relação das universidades com o setor produtivo. A questão da eficiência frente às exigências sociais e do mercado de trabalho tem direcionado os processos de avaliação, que são realizados através de auditoras e avaliações de qualidade, bem como de auto avaliações. De acordo com Leite (2000, p.55), na Inglaterra:

Até os anos 70, as universidades atuavam com autonomia e a avaliação era realizada através de grupos de pares [...]. Ao final dos anos 70, esse quadro mudou e em 1981 foi instalada a primeira grande avaliação universitária que instituiu a competitividade entre as instituições – o ranking – para a concessão de dotações financeiras. (LEITE, 2000, p.55).

No Reino Unido, com as transformações no sistema de ensino, de um sistema elitista para um sistema de massa, os governos britânicos passaram a exigir mais informação para

medir resultados. A *Quality Assurance Agency for Higher Education* (QAA) oferece ao público padrões de qualidade de cursos e instituições por meio de avaliações acadêmicas de desempenho. Esse processo é baseado em uma abordagem centrado no julgamento do desempenho que, direta ou indiretamente, influencia na decisão dos financiamentos governamentais. No Canadá, os processos de avaliação também estão baseados no monitoramento dos resultados e prestação de contas. Outro exemplo é a Holanda, segundo Leite (2000):

As universidades são públicas e a maior parte de seus recursos são provenientes do governo [...]. As universidades se auto avaliam, os grupos de pares conduzem a avaliação externa e o governo supervisiona o processo global. Cada unidade decide a forma de auto avaliar-se, o que se dá meio ano antes da visita dos avaliadores externos [...]. Permite responder a perguntas sobre a formação profissional realizada hoje e suas perspectivas para os próximos anos, bem como analisar se os programas de estudo e o processo educativo em geral estão adequadamente organizados e se a instituição universitária tem capacidade para induzir a qualidade. (LEITE, 2000, p.53 e 54).

Na França, durante a década de 1980, iniciaram-se novas formas de controle nas universidades, através de avaliações realizadas pelo Comitê Nacional de Avaliação (CNE), que detém autonomia e sugere recomendações às universidades. Na Espanha, no início da década de 1990, foi implantado um sistema de avaliação institucional que funcionou como um mecanismo de prestação de contas, que visa garantir a eficácia e a eficiência do uso dos recursos na educação superior e o cumprimento dos padrões de qualidade. Entre 1995 e 2001, foi implementado o Plano Nacional para Avaliação das Universidades (PNECEU), cujos objetivos, de acordo com Hortale e Mora (2005), foram:

Promover processos de qualidade nas universidades espanholas; fornecer a todo o país metodologias de avaliação homogêneas capazes de compará-las com universidades europeias; fornecer informações à sociedade e às instâncias regionais de governo sobre a qualidade dos programas, dos serviços e das pesquisas. (HORTALE e MORA, 2005, p.12).

Como vimos, os processos de avaliação da educação superior alastraram-se por quase toda Europa e América do Norte. Na América Latina não foi diferente. Na década de 1980 vários países, recém-saídos de regimes militares e marcados por contextos de duras políticas econômicas, iniciaram reformas no ensino superior. Alguns anos mais tarde, já na década de 1990, a avaliação entrou, de uma vez por todas, na agenda dos países da América Latina. O

desenvolvimento dos ideais de qualidade e eficiência como valores de pretensão universalista para as organizações num mundo globalizado já estava em franco avanço quando veio influenciar as políticas educacionais nesta parte do mundo. A consequência natural da participação nesse projeto de reconhecimento do caráter universal dos valores da transparência e eficiência foi a necessidade de um aumento de controle dos processos universitários.

Na Argentina, no final da década de 80 e início da década de 90, as reflexões sobre os processos de avaliação e autoavaliação iniciaram-se dentro das universidades sob o forte apelo do argumento da racionalidade de recursos e da possibilidade de financiamento junto ao setor produtivo. No Chile, a avaliação institucional e a auto avaliação também passaram a integrar os processos de reestruturação do ensino superior ocorridos na reforma universitária de 1980 e intensificaram-se na década de 1990, baseados no discurso da melhoria da qualidade e da acreditação (CAMPBELL, 1997). No México, a avaliação da educação superior também iniciou-se na década de 1980, sendo criados a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAEVA) em 1989 e o Sistema de Avaliação Institucional, em 1990.

Como instituições, as universidades passaram a estar cada vez mais sujeitas a exames nacionais de competência de ensino, pesquisa e administração. Posteriormente ao estabelecimento dos processos de medição veio também a elaboração de uma nova moralidade de resultados. Ora, se o desempenho acadêmico podia ser medido, então os objetivos poderiam ser definidos e alcançados. Contudo, a realização de avaliações ‘externas’, segundo critérios e a imparcialidade de especialistas em avaliação, vai exigir mais do que competência técnica. Para que o processo possa se realizar, é necessário, sobretudo, uma mudança cultural da própria comunidade educativa com vistas a tornar possível a internalização das práticas avaliativas e fazer de seus resultados componente importante para a formulação e desenvolvimento dos projetos e políticas educacionais. Minhoto (2008) fala em uma cultura de avaliação que se expandiu incentivada por órgãos governamentais, agências internacionais e empresas privadas que atuam na área, à exemplo do oferecimento de cursos no Brasil, no âmbito do MEC, para qualificar pessoal na área de avaliação em larga escala e instalação de sistemas nacionais de avaliação.

A cultura de avaliação seria então uma nova condição, um conjunto de valores e práticas, que passaria a caracterizar instituições públicas. No desenvolvimento dessa cultura como uma ordem de valores que orienta as práticas dos agentes, as instituições, como as

universidades, seriam reformadas e organizadas a partir princípios próprios do mundo econômico, como por exemplo: sistemas de avaliações e “indicadores de desempenho”, implementados com o objetivo de tornar mais eficientes a conduta e a produtividade dos profissionais. Ora, como vimos, os processos de avaliação interna e/ou externa tornaram-se um fenômeno amplamente institucionalizado e de larga aceitação nas universidades contemporâneas de todo o mundo, apesar das diferenças do sistema educacional e das políticas educacionais as quais estão submetidas. A legitimação e difusão dessa cultura de avaliação estão ancoradas num discurso racional e difícil de ser rechaçado, pois quem seria contra o aumento da qualidade, da transparência e da responsabilização?

Cris Shore (2009) nos traz uma contribuição importante para entender a ascensão dessa cultura nas universidades. De acordo com ele, o aumento do controle e da regulação se dá tanto no nível institucional quanto individual, pois modifica o modo como as pessoas se percebem, incentivando-as a se medirem contra “pontos de referência” e “indicadores de desempenho” externos. De acordo com ele, “auditorias, indicadores de desempenho, exercícios de comparação competitiva, ranking de universidades, gerenciamento por metas, exercícios punitivos de classificação de pesquisa e avaliações periódicas da qualidade de ensino” (2009, p. 32), são as tecnologias utilizadas para disseminar a cultura de avaliação. No processo de avaliação,

[a] prestação de contas juntamente com mecanismos de controle submetem o desempenho individual ao olhar de especialistas externos, e onde todos os aspectos de trabalho são classificados e avaliados com relação a “metas econômicas e pontos de referência burocráticos” (SHORE, 2009, p. 30).

Tais processos geram efeitos sociais e psicológicos sobre os acadêmicos incluindo “um aumento substancial de carga de trabalho e de doenças relacionadas ao estresse” (SHORE, 2009, p.32), pois favorece uma mentalidade que não contribui com o avanço da pesquisa e ensino, bem como da solidariedade entre os pares, ao contrário, produz competitividade e adaptação aos moldes quantitativos da avaliação.

Além desses efeitos, ocorre algo que para Shore é ainda mais preocupante: o modo com ela nos envolve em suas redes de poder, através de verificações de desempenho, de avaliações, e da competição entre instituições, acabamos caindo na teia da cultura de avaliação. O modo sedutor e sutil com que conceitos típicos do processo de avaliação integram-se à linguagem e ao cotidiano acadêmico é, um processo que merece reflexão.

Ao encararmos a avaliação como um instrumento político e ideológico e não como um mero instrumento técnico, neutro e objetivo, estamos partindo do princípio de que a avaliação está diretamente atrelada à ideologia do produtivismo e da racionalidade instrumental, que age em favor da administração e controle tanto do que é “produzido” na academia quanto dos docentes e pesquisadores. Desse modo, a pesquisa e o ensino estão submetidos ao controle heterônomo das agências externas. De acordo com Shore:

A maioria das universidades criaram novos cargos em “garantia de qualidade” e comissões para adequar seus procedimentos aos padrões previstos nas exigências de assessores externos. Cada vez mais, os acadêmicos britânicos projetam suas pesquisas pensando na burocracia da avaliação de qualidade e criam evidência mensurável de desempenho que produzirá contagens positivas no próximo exercício de avaliação. (SHORE, 2009, p.44).

Com a centralidade adquirida pela avaliação no contexto das políticas educacionais contemporâneas, a avaliação tem sido instrumento privilegiado para a inserção de hábitos e formas de organização do mercado na educação. Nesse sentido, se constrói uma nova ambiência no campo educacional com novas identidades, novas formas de interação, novos valores, novas linguagens, novas rotinas, novos sistemas éticos, enfim, uma nova cultura pautada no princípio da competição e do desempenho.

É necessário ainda chamar a atenção para o fato de que a adequação do sistema de ensino superior a essa nova realidade não se deu espontaneamente, mas dependeu, em grande parte, de orientações e políticas governamentais, marcando uma nova tendência de interferência crescente do Estado na organização do ensino, da pesquisa e dos serviços de extensão nas universidades.

Os processos de avaliação aparecem, nesse contexto, como instrumentos usados tanto internamente pela direção das próprias instituições como externamente pelo governo no sentido de estimular as inovações e orientá-las em direções determinadas. Nesse complexo sistema de iniciativas internas e pressões externas para a mudança, os processos de avaliação assumem múltiplas dimensões. Ora aparecem como exigências do governo, ora como iniciativa das instituições e, mais frequentemente, como complexas combinações dessas duas tendências. Qualquer que seja a forma, suscitam inúmeras resistências.

Os processos de avaliação não se esgotam, entretanto, na auto-avaliação (com ou sem participação externa) nem na avaliação externa de cada unidade isoladamente. O fundamental do processo é a comparação desses resultados com o de outras unidades equivalentes, o que

promove, direta ou indiretamente, um sistema de competição. Essa comparação geralmente é feita por um organismo superior, nacionalmente, ao qual compete inclusive o julgamento da correção e da relevância da informação. A avaliação "externa" constitui assim a outra dimensão necessária do processo, que se realiza através de alguma forma de comparação.

Desse modo, a universidade utiliza a demonstração de sua produção como instrumento para justificar e requerer acesso privilegiado aos recursos disponíveis junto às agências governamentais. Cris Shore dá alguns exemplos empíricos de como a difusão da auditoria está reformulando a vida profissional na Inglaterra. Um dos exemplos que o autor traz refere-se às metas de desempenho e educação. De acordo com ele, as tabelas de classificação são:

Ferramentas especialmente insidiosas da cultura de auditoria [...] essas medições possibilitam a comensurabilidade entre todas as áreas de escolas e entre os sujeitos. Assim, o desempenho de todo aluno, professor ou instituto pode agora ser quantificado, calibrado, comparado, escrutinado, visibilizado, classificado, premiado ou punido – tudo em nome do ‘aumento de qualidade’. Não interessa que as condições entre instituições possam diferir; a tabela de classificação fornece uma grade que posiciona todos e cada um. (SHORE, 2009, p.39).

Em consonância com o argumento de Shore, Neave (1988) afirma que, há algumas décadas, começou a delinear-se na Europa um “Estado Avaliador” como resultado da tendência dos governos de substituírem o planejamento por avaliações posteriores dos resultados. Assim,

Neave (1988, p.7) considera que o surgimento do “Estado Avaliador” se deu no final dos anos 1980, com o aumento da autonomia institucional e a crescente importância pública dada à avaliação. Vários fatores contribuíram para esta alteração, incluindo a massificação do ensino superior (Trow, 1996); o papel crescente do setor privado como principal empregador dos graduados pelas universidades; a utilização crescente da regulação pelo mercado como instrumento de política pública; a emergência da “nova teologia” governamental (Neave, 1988, p.7) celebrada por Margaret Thatcher como os 3 Es da gestão pública — economia, eficiência e eficácia (Sizer, 1990). (AMARAL, 2010, p.56).

Como resultado, várias universidades européias passaram a incluir em sua agenda a avaliação de programas, do desempenho docente e da pesquisa. Essa tendência não ficou restrita à Europa, pois também se desenvolveu na América Latina e América do Norte. Neste contexto internacional, a Avaliação passou a cumprir função essencial na supervisão e regulação da educação superior, formando uma rede internacional de informação e

conhecimento dos diversos sistemas educacionais. De acordo com Billing (2004), em vários países, as recomendações relacionadas à avaliação da educação superior passaram a ser formuladas como condição para o planejamento e reformas educacionais e para obtenção de informações úteis que possam servir de parâmetros para comparação com outras realidades, numa perspectiva de que a compreensão dos processos educativos passe, necessariamente, pela sua inserção num contexto mais amplo.

Um estudo realizado em 14 países europeus demonstrou que, quase todos os países da Europa desenvolveram sistemas nacionais de avaliação da qualidade da educação superior (BRENNAN e SHAH, 2000). Na América Latina, a avaliação também é um tema central nas preocupações dos responsáveis pelas políticas da educação superior, embora o estágio de implementação das agências difira do da Europa.

A questão da “qualidade”, entendida como a capacidade que as universidades demonstram de mudança e adaptação frente aos desafios e aos novos cenários apresentados pelas sociedades capitalistas e globalizadas, tornou-se um fator central nas reformas universitárias européias. A “accountability”, que diz respeito à garantia de qualidade, prestação de contas e responsabilização, tem se tornado uma palavra-chave nos processos de avaliação das instituições de ensino superior de todo o mundo. A ideia central que permeia os processos de avaliação é de que os contribuintes e a sociedade em geral, ao demandar inúmeras funções às instituições, devem fiscalizar e avaliar se as mesmas estão sendo cumpridas com a devida qualidade. Tais exigências de garantia de qualidade bem como o delineamento de uma cultura de avaliação estão intimamente relacionados no contexto europeu da década de 1990. De acordo com Costa (2002):

O Conselho de Ministros da Comunidade, em 1991, propôs a generalização das experiências de avaliação do ensino superior, o que conduziu a um projeto piloto para avaliação da qualidade no ensino superior europeu, iniciado em 1994, com a participação dos quinze países comunitários e ainda da Noruega e da Islândia, que colaboraram na troca de informações e experiências e no monitoramento dos seus processos de avaliação, embora com discrepâncias de país para país. Também a Confederação das Conferências de Reitores da União Europeia já tinha proposto uma rede europeia de garantia de qualidade nas suas assembleias de 1996 e 1997. (COSTA, 2002, p.01).

Esta reunião do Conselho Europeu, que ocorreu em 1998- um ano antes do conhecido Processo de Bolonha (1999), recomendou aos Estados membros da UE (União Européia) o estabelecimento de sistemas de avaliação baseados nos seguintes princípios: independência e

autonomia das estruturas de avaliação e garantia de qualidade; critérios de avaliação que levem em conta o cumprimento prático dos objetivos e das necessidades da sociedade e do mercado de trabalho; avaliação estruturada em um processo inicial de autoavaliação e de avaliação por peritos externos e a publicação de relatórios que constituam material útil para os parceiros e público em geral, dentre outros (SANTOS, 2002). Com a Declaração de Bolonha e com a constituição da Rede Europeia de Garantia de Qualidade no Ensino Superior (ENQA – European Network for Quality Assurance in Higher Education), a comparação dos critérios e métodos de avaliação se fortaleceu, criando e validando um consenso em torno dos mesmos.

Na Europa, os processos de avaliação se intensificaram com a criação da UE e com a Declaração de Bolonha que, na busca de uma maior mobilidade dos estudantes entre os países membros, determinou uma convergência entre as estruturas organizacionais dos sistemas e uma compatibilização de currículos. Os diplomas e certificados passaram a ser conferidos sob certa padronização e, como consequência, houve uma maior homogeneidade em relação às competências a serem adquiridas, aos conteúdos a serem ensinados, à duração e aos tipos de cursos a serem oferecidos. Em tal contexto, a Comissão das Comunidades Europeias, no início dos anos 90, elaborou e promoveu um modelo-base para a avaliação da educação superior. Esse modelo-base de avaliação da educação superior adotado na Europa na década de 90 permanece até hoje, apesar das variações nos procedimentos e métodos adotados (VERHINE, 2008).

1.3 O Processo de Bolonha

A compreensão do Processo de Bolonha, iniciado em 1999, requer, num primeiro momento, a compreensão do contexto histórico e social no qual ele surge. É importante ressaltar os principais elementos que elevaram a educação superior a um tema central na pauta da agenda de decisões das esferas políticas supranacionais europeias.

O destaque dado às questões econômicas e políticas, como missão principal da União Europeia, ocorreu em consonância com os objetivos de um dos principais incentivadores externos da integração: os Estados Unidos. Ao final da Segunda Guerra Mundial, a Europa encontrava-se dividida política, econômica e ideologicamente, entre a Europa Ocidental, com forte influência dos Estados Unidos, e a Europa Oriental, sob influência da União Soviética. O lado ocidental (que reunia os principais países que vieram a construir a União Europeia), com apoio norte-americano, desenvolveu mecanismos de cooperação econômicos que

contribuíram para a integração desses países. Arrighi (2001) destaca esse processo de integração como uma consequência das necessidades de mercado das organizações norte-americanas que lá se instalaram com incentivo do governo dos Estados Unidos.

O governo dos Estados Unidos não poupou dinheiro e nem energia para criar na Europa um espaço político-econômico suficientemente grande para permitir que o capital de corporações norte-americano remoçasse em uma segunda juventude do outro lado do Atlântico. Mediante o uso habilidoso de incentivos econômicos (muito especialmente o Plano Marshall), ele estimulou a cooperação européia e a redução das barreiras econômicas intra-européias. (ARRIGHI, 2001, p.149).

Esse incentivo norte-americano favoreceu a formação da União Européia. Essa centralidade da cooperação econômica, também é identificada por Pfestch (2001). Segundo este autor, a integração promovida na Europa deu-se sobretudo no plano econômico, mas ressalta que também coexistiram projetos para uma integração política européia. A ênfase nos processos de integração econômica e política é a principal justificativa dos documentos do Processo de Bolonha, que ressaltam a necessidade da transformação da educação superior nos países europeus (BOLOGNA DECLARATION, 1999).

Sob qualquer perspectiva, é necessário reconhecer que o mundo passou por profundas transformações sociais, políticas e econômicas em torno da virada do segundo para o terceiro milênio. Nesse contexto de transformação, a reestruturação econômica vivenciada na transição para o século XXI refletiu, segundo Burbules e Torres (2004), algumas tendências, dentre as quais se acentuam a globalização da economia, acompanhada por um fluxo transnacional de capitais e o estabelecimento de novas relações e acordos comerciais entre países, resultando num processo incontestável de internacionalização do comércio, com a quebra de barreiras e entraves ao livre trânsito de mercadorias. Essa economia globalizada, por seu turno, resulta na reestruturação do mercado de trabalho, determinando novas relações entre capital e trabalho, num jogo de forças em que a flexibilização reforça, de distintos modos, os interesses do capital.

No que concerne aos vínculos históricos mais recentes deste contexto de mudança global da virada do século, parece haver poucas dúvidas quanto à relevância de dois marcos: as transformações políticas do período pós Segunda Guerra Mundial e a queda do Muro de Berlim (em 1989). Em relação ao período pós II Guerra Mundial, as relações que se estabeleceram, principalmente na Europa, determinaram uma práxis então não vivenciada no

campo das políticas internacionais. Pode-se argumentar que tal práxis - marcada pela polarização entre dois blocos pretensamente opostos – era marcada, não só, por aspectos diferenciais de cada bloco, mas pela gênese comum de uma racionalidade eurocêntrica.

Para além das distinções entre os dois blocos, há que se mencionar também que, mesmo dentro do bloco alinhando os países capitalistas, divergências internas e interesses conflitantes ajudaram a criar as condições ideais para a emergência dos Estados Unidos como potência mundial. A educação, a ciência e a tecnologia tiveram papel crucial na construção desse projeto hegemônico. Nesta disputa de forças, os Estados Unidos despontaram como potência, principalmente pela confluência de seus projetos de ciência, educação e tecnologia, entre outros.

Um dos marcos fundamentais no contexto das novas configurações das políticas internacionais pode ser considerado o tratado assinado em 1949 por 10 países, instituindo o Conselho da Europa. O tratado tinha como objetivos realizar a união estreita entre países membros, salvaguardar ideais e princípios que são patrimônio comum e favorecer o progresso econômico e social de uma Europa arrasada pela guerra. O processo de integração europeia se estabelece, então, a partir da necessidade de reconstruir a Europa como espaço político e econômico e assim, transformando-se em ‘modelo’ para o mundo. Na segunda metade do século XX várias ações ocorreram em direção à construção da chamada União Europeia. O ideal postulado era construir um modelo federativo que permitisse a integração das economias exauridas do pós-guerra. É possível inferir também que tal integração presumia uma Europa unificada e fortalecida, sem, entretanto, potencializar a ascensão de Estados nacionais que reivindicassem prevalência sobre os demais países da Europa. Tentava-se, dessa forma, afastar os perigos que foram determinantes para a eclosão dos dois grandes conflitos do século XX, a Primeira e a Segunda Guerra Mundiais.

Transformações e ressignificações ocorreram em todas as esferas da sociedade. Os impactos das novas configurações levaram à reestruturação econômica e à redução do Estado como o modelo hegemônico de desenvolvimento. Nesse sentido, a lógica do estado mínimo configurou-se com fortes reduções dos benefícios do Estado de bem-estar social (*Welfare State*), cujos impactos principais vão ser mais nitidamente perceptíveis sobre as áreas da saúde, habitação e educação.

Em termos educacionais, o período ao redor das décadas de 1980 e 1990 é marcado pela eclosão de um movimento de reformas educacionais por todo o mundo, instaurando aquilo que Hargreaves (2002) analisou como sendo um movimento que é caracterizado pela

padronização em torno de políticas de avaliação, de financiamento, de formação de professores e de currículo, num processo de nítida sintonia entre tais políticas e a visão de desenvolvimento preconizada por grandes organismos financeiros internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial.

Contudo, em 1991 e 1992 as maiores economias vivenciaram uma recessão que aumentou o número de diplomados desempregados na Europa (Teichler & Kehm, 1995). Isso proporcionou alguma legitimidade para o projeto de educação superior da Comissão Europeia (CE). No entanto, de maior importância foram as mudanças mais amplas que estavam ocorrendo na economia global em função da globalização da economia, da transnacionalização da produção e dos mercados financeiros em nível material e o deslocamento, em nível ideológico, do keynesianismo para o neoliberalismo. Estas mudanças estruturais na economia global tiveram implicações diretas para a UE no sentido de que influenciaram diretamente sua reestruturação. Para ser competitiva na economia global, a Europa teve de se transformar na direção do livre comércio e de um mercado livre. Como Bieler e Morton defendem,

[...] a desregulamentação dos mercados financeiros nacionais foi institucionalizada no Programa do Mercado Interno [...] enquanto a mudança para o neoliberalismo foi expressa pela própria natureza do programa do Mercado Interno e da sua ânsia para a liberalização e os critérios de convergência neoliberais da UME [União Monetária Europeia], focando na inflação baixa e na estabilidade de preços. (BIELER & MORTON, 2001, p. 5)

O imperativo para a Europa progredir como um projeto político e econômico de modo mais geral, e como uma economia baseada no conhecimento mais especificamente, está ligado aos Estados Unidos e ao declínio da participação da Europa na produção mundial de bens. Por esse motivo, os Estados Unidos e a UE partilham um interesse comum na expansão da economia de serviços globais – incluindo a educação superior como um mercado, como um motor para a inovação e um setor-chave no desenvolvimento de novas formas de propriedade intelectual. E, como Hartmann (2008, p. 210-211) observa, enquanto os Estados Unidos dominam o comércio mundial de serviços comerciais – com 14,3% da proporção do mundo (World Trade Organization, 2007, p. 12) –, a proporção conjunta dos Estados-membros europeus (agora 27 deles) gera em torno de 46%. Essa proporção tem aumentado a aspiração e a capacidade da UE para também estabelecer padrões para a emergente economia

global de serviços, dando maior impulso à luta entre a Europa e os Estados Unidos no fornecimento de liderança sobre o desenvolvimento de uma economia baseada em serviços.

Diante dessa realidade social e política, algumas questões se colocam com vigor no cenário europeu e assumem uma posição de centralidade no debate a partir do ponto de vista e necessidades da própria Europa:

- Como a Europa se prepara para conciliar novas demandas (de um estado mínimo e mais competitivo) e o desejo de manter direitos sociais?;
- Como enfrentar a perda de competitividade e atratividade da Educação Superior Européia, em relação ao restante do mundo e, de forma especial, aos Estados Unidos? e
- Como reconquistar o papel de ponta das universidades européias na produção de conhecimento e ser a Europa do Conhecimento?

A tentativa de resposta a essas três perguntas, diante da forma como a EU reconhece sua posição e necessidades, passa pelo chamado Processo de Bolonha.

Em 1998, diversos países europeus, representados pelos seus Ministros da educação, engajaram-se em um audacioso projeto com o objetivo de harmonizar os sistemas nacionais de educação superior. Esse projeto, conhecido como Processo de Bolonha, contou com a participação voluntária de 47 países europeus. É importante observar que os tratados da União Europeia/UE especificavam que a educação era uma atividade sob jurisdição dos estados membros e, portanto, não seria matéria de regulamentação pela União. Com isso, os sistemas de educação superior permaneciam à margem da integração européia, em que pese os importantes programas de apoio à mobilidade estudantil e de docentes na Europa como, por exemplo, os programas Sócrates¹ e Erasmus² (Morhard, 2005).

Mudar esta situação foi o grande desafio que tomaram para si quatro Ministros responsáveis pela educação superior (da Grã-Bretanha, Alemanha, França e Itália), que se pronunciaram, em 1998, na declaração da Sorbonne, a favor da criação de uma Área Européia de Educação Superior (European Area for Higher Learning). Em 1999, essa iniciativa foi incluída na Declaração de Bolonha, criando o Espaço Europeu de Educação Superior por

¹ O programa Sócrates foi criado em 1994 com o objetivo de promover a mobilidade através da educação. Em 2007 ele foi substituído pelo Lifelong Learning Programme 2007-2013.

² Protocolo Erasmus ou Programa Erasmus foi estabelecido em 1987. É um programa de apoio interuniversitário de mobilidade de estudantes e docentes do ensino superior, entre Estados membros da União Européia e Estados associados. Permite a alunos que estudem noutro país por um período de tempo entre 3 e 12 meses.

adesão dos países signatários. Conseqüentemente, a política educacional não era mais uma pauta nacional, mas ação conjunta de diversas organizações (estatais, civis, empresariais e institucionais) no âmbito europeu para além da União Européia, com vistas a modificar os sistemas de educação superior.

Bolonha representa hoje o movimento mais ousado de reforma da educação superior. São muitas as razões para isso, pois Bolonha é um projeto que aprofunda a integração em todos os planos e atividades dos países membros e representa:

a) O fato de que tenha sido uma decisão eminentemente política e tomada de cima para baixo, que passou a ser vista como inevitável e irreversível por todos os atores dos diferentes sistemas nacionais europeus;

b) A percepção da necessidade de aprofundar a integração dos sistemas nacionais como forma de aumentar as chances do bloco. A percepção de que a Europa, no seu conjunto, começara a perder a posição de prestígio e liderança acadêmica e cultural no mundo e que era necessário recobrar a atratividade do seu sistema de educação superior num cenário globalizado de competição de talentos;

c) A necessidade de ajustar as estruturas universitárias a um cenário de afirmação da sociedade do conhecimento em escala global e de competitividade econômica, baseada na permanente incorporação de conhecimentos ao processo produtivo;

d) O rompimento de uma longa tradição de modelos europeus, questionando-os quanto à eficiência e qualidade no novo cenário de exigências advindo com a globalização e o acirramento da competição entre os países desenvolvidos; o diagnóstico negativo no tocante à evasão, a demora na conclusão dos cursos, os altos custos e o conservadorismo das estruturas das instituições de educação Superior/IeS;

e) O diagnóstico de que era necessário apressar a qualificação e a entrada de jovens no mercado de trabalho para aumentar a produtividade e fazer frente ao progressivo envelhecimento da população.

Como já frisamos, a reforma conjunta da educação superior empreendidas pelos países europeus não é uma iniciativa que surge desvinculada de laços políticos, econômicos ou culturais anteriores. O processo de Bolonha está inserido no contexto e na trajetória de integração e cooperação européia.

Duas instituições são fundamentais para a compreensão desse processo de integração: a União Europeia e o Conselho da Europa. Enquanto a experiência de cooperação e integração da União Europeia serviu de base e de estímulo para a integração da educação superior, o Conselho da Europa orientou os limites político-territoriais dessa integração. As duas organizações podem ser entendidas como as esferas macropolíticas, ou supranacionais de decisão política européia. Mesmo que essas instituições não possuam poderes legais para a alteração de determinadas políticas setoriais (por exemplo, a educacional), suas recomendações exercem forte influência para o desenvolvimento de outros processos de decisão que podem levar a mudanças nas políticas nacionais. A declaração de Bolonha (1999) traz em seu parágrafo inicial como apresentação e justificativa para a proposta de reforma da educação superior, os progressos obtidos com a formação da União Européia. De acordo com o documento:

O processo europeu tem-se tornado uma realidade cada vez mais concreta e relevante para a União Europeia e para os seus cidadãos, graças às extraordinárias realizações dos últimos anos. As perspectivas de alargamento assim como as estreitas relações com os outros países europeus acrescem uma maior dimensão a esta realidade. Simultaneamente, temos vindo a testemunhar uma consciencialização crescente em largas faixas da esfera política, académica e da opinião pública, da necessidade de criar uma Europa mais completa e abrangente, em especial no que respeita à construção e ao reforço das suas dimensões intelectual, cultural, social, científica e tecnológica (Declaração de Bolonha, 1999, p.1).

Em seguida ao artigo 1º do Tratado que institui a Comunidade européia, o artigo 2º destaca que:

A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma união económica e monetária e da aplicação das políticas ou ações comuns a que se referem os artigos 3.º e 4.º, promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades económicas, um elevado nível de emprego e de proteção social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável e não inflacionista, um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros (Tratado que institui a Comunidade Europeia, 1957, Artigo 2º).

Os acordos estabelecidos no âmbito legislativo da União Européia, portanto, promoveram uma série de objetivos comuns de cooperação e integração dos países europeus, seja no campo econômico, como político, permanecendo excluídos desses acordos as disposições legais sobre os sistemas educativos dos países membros. A educação permanecia como um tema legislativo de responsabilidade dos estados membros e não da competência da União Européia. A integração econômica e política no âmbito da União Europeia acabou incentivando a necessidade de uma transformação também no âmbito da organização da educação superior dos países envolvidos, tendo como consequência direta, o desenvolvimento do Processo de Bolonha.

O Conselho da Europa é a outra instituição fundamental na concretização do Processo de Bolonha. É uma organização política distinta da União Européia e que congrega 47 Estados europeus (e mais um país candidato, Bielorrússia). Essa organização foi criada em 1949 tendo por fins:

- defender os direitos do homem e a democracia parlamentar, e assegurar a preeminência do direito;
- Concluir acordos à escala do continente para harmonizar as práticas sociais e jurídicas dos estados membros;
- Favorecer a tomada de consciência da identidade europeia, fundada sobre valores partilhados que transcendem as diferentes culturas. O Conselho da Europa foi responsável por acordos relevantes para a educação superior de seus países membros.

Da mesma forma que a União Européia, o Conselho da Europa não possui poderes para determinar ou influenciar a organização dos sistemas de educação dos países participantes. No entanto, esta foi a principal organização que promoveu convenções entre os países europeus em relação à educação superior. Dentre os documentos do Conselho da Europa destacam-se as seguintes convenções sobre a educação superior:

- Convenção Européia de Equivalência de Diplomas de Ensino para Admissão para Universidades. (1953);
- Convenção Cultural Européia. (1954);

- Convenção Européia de Equivalência de Períodos de Estudos Universitários. (1956);
- Convenção Européia de Reconhecimento Acadêmico de Qualificações Universitárias. (1959);
- Convenção Européia de Equivalência Geral de Períodos de Estudos Universitários. (1990);
- Convenção de Reconhecimento de Qualificações Concernentes à Educação Superior na Região (Area) europeia. (1997).

Na década de noventa, novos acordos são assinados, sobretudo para ampliar o alcance e as possibilidades de se estudar em mais de um país e obter o reconhecimento dos estudos feitos (Grosjean, 1999). Essa percepção da necessidade de ampliar os limites da educação superior, em especial ampliar e ultrapassar os limites nacionais gerou novas iniciativas conjuntas dos países europeus (Declaração de Bolonha, 1999). A trajetória dessas duas instituições, em especial as conseqüências de suas iniciativas (acordos, convenções e projetos) para a economia e a política européias, foi essencial para a formação do contexto favorável à reforma da educação superior européia no final do século XX. Pode-se afirmar que sob a perspectiva da integração dos países europeus, a harmonização dos sistemas de educação superior era uma possibilidade que começou a tornar-se realidade com o Processo de Bolonha.

A declaração de Sorbonne (1998) tornou-se conhecida como o documento inicial da Reforma Européia da Educação Superior, no qual foi lançada a “declaração-conjunta” (Joint Declaration) para os demais países europeus com o intuito de promover a harmonização das estruturas dos sistemas de educação superior.

A declaração-Conjunta de Sorbonne mobilizou ministros da educação europeus, instituições e associações relacionadas à educação superior, para a realização de um novo encontro no ano seguinte. De acordo com Witte (2006), essa carta teve uma grande repercussão e contribuiu para a reunião ocorrida em Bolonha em 1999, com a presença de 29 países europeus (Witte, 2006). Os documentos produzidos no âmbito do Processo de Bolonha (declarações e Comunicados dos Ministros da Educação 1998, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009) sintetizam uma série de intenções que envolvem o processo de reforma das universidades, frente às transformações decorrentes do processo de globalização.

De modo geral, essas orientações devem ser entendidas como uma política pública europeia para a educação superior. Em resumo, as principais linhas da proposta de reforma do Processo de Bolonha são: implantação de um sistema de ciclos; implantação de um sistema de créditos (eCTS); Incentivo à mobilidade discente e docente; promoção de estruturas comuns para garantia da qualidade; cooperação para a promoção do espaço europeu de educação superior. Aqui, iremos nos deter na análise das propostas que concernem à garantia de qualidade e avaliação.

Uma linha de ação central do Processo de Bolonha é a preocupação com a garantia de qualidade, com vistas a alcançar os objetivos da promoção da mobilidade e o incremento da competitividade internacional do Espaço Europeu de Educação Superior. Foi neste contexto que os Ministros que tutelam a educação superior propuseram a adoção de formas de garantia da qualidade acadêmica e de sistemas de avaliação interna e externa e de acreditação. Segundo o Comunicado de Berlim (2003), atribuem-se, pelo menos, dois sentidos à expressão garantia de qualidade: desenvolver a qualidade de um curso ou instituição e dar garantias dessa qualidade a terceiros. A designação mais corrente para o processo relativo ao primeiro é avaliação, enquanto, para o segundo, é acreditação (Erichsen, 2007, p.13).

Uma vez que a autonomia institucional é uma tradição europeia fortemente enraizada, foi decidido que cada instituição de educação superior deverá promover sistemas próprios de garantia e de desenvolvimento de qualidade. Esses sistemas deverão ser passíveis de certificação por entidades externas à instituição: “os sistemas de certificação deverão avaliar os programas e instituições através de: avaliação interna (nacional); avaliação externa (realizada por países parceiros); participação dos estudantes; e publicação de resultados” (Comunicado de Berlim, 2003, p.2).

Também foi estabelecido que os vários sistemas nacionais devem adotar procedimentos comparáveis e cooperar através da Rede Europeia para a Garantia da Qualidade na Educação Superior (ENQA). Essa Rede reúne os principais organismos de acreditação, governamentais e privados, dos Estados membros com a finalidade de fazer circular informação, experiências, boas práticas e novos desenvolvimentos no campo da certificação da qualidade. No âmbito de Bolonha, foram desenvolvidos um conjunto de medidas, procedimentos e orientações da certificação de qualidade, assim como da criação de um quadro comum de referência. Já a avaliação, refere-se a instituições, pesquisas realizadas, cursos oferecidos, gestão, serviços, etc. Assim, acreditação/certificação (para fora) e avaliação (para dentro e para fora) são congruentes sob vários aspectos. Segundo Ericksen (2007) o que

importa, em ambos os procedimentos, é que estes devem servir para a garantia da qualidade do sistema de educação superior. Como se pode concluir, o processo de Bolonha está diretamente ligado ao interesse de expansão do ensino superior europeu como parte do terceiro setor, uma dimensão fundamental para garantia do desenvolvimento econômico daquele bloco no contexto do capitalismo contemporâneo.

A partir do exposto neste capítulo, principalmente através da observação do que foi estabelecido em Bolonha como forma de fortalecer o mercado da educação superior européia, é possível perceber que os processos de avaliação nas universidades não são aleatórios e nem vazios de interesse. Buscamos demonstrar como a implementação de procedimentos avaliativos nas universidades surge num contexto particular e quais as implicações disto para a mudança e constituição de valores que orientam a prática na universidade. Desde o ideal de universidade humboldtiana, passando pelas mudanças estruturais das sociedades capitalistas e seus impactos no desenvolvimento das universidades ao longo do século XX, até a ascensão de uma cultura de avaliação e o Processo de Bolonha, percebemos uma mudança na cultura e nos valores que fundamentam e orientam a vida das universidades. Para que a análise do SINAES na UFPB adquira relevância sociológica é importante ter essa mudança como pano de fundo. No próximo capítulo iremos analisar a trajetória histórica e política da avaliação das universidades brasileiras.

CAPÍTULO 2

HISTÓRIA DA AVALIAÇÃO NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

Neste capítulo será realizada uma análise histórica e política da implementação de procedimentos avaliativos nas universidades brasileiras. Nosso objetivo é refletir sobre o contexto político e social em que procedimentos de avaliação se estabelecem no ensino superior brasileiro, bem como realizar um breve histórico das recentes políticas de educação superior brasileiras. No mesmo sentido da discussão anterior, a idéia é apresentar o contexto no qual se desenvolveram os ideais e práticas que fundamentam o SINAES.

2.1 Trajetória Histórica e Política da Avaliação das Universidades Brasileiras

A universidade brasileira vai aparecer tardiamente. Só no século XIX os primeiros cursos superiores foram implantados no Brasil, mais precisamente em 1808 com a criação das escolas isoladas profissionalizantes, estruturadas segundo o modelo napoleônico. Eram atreladas ao Estado e focadas na formação profissional de algumas áreas do conhecimento, como medicina, direito e engenharia. Somente no século XX começaram a surgir as primeiras universidades. Em 1912 foi criada a Universidade do Paraná; em 1915 a Universidade do Rio de Janeiro; em 1927, a Universidade de Minas Gerais, e em 1934, a Universidade de São Paulo (USP). Em 1964, outra importante universidade foi criada: a Universidade de Brasília (UnB).

O Estatuto das Universidades Brasileiras, Decreto nº 19.851/1931, definiu os seguintes objetivos para uma Universidade:

Art. 1º O ensino universitário tem como finalidade: elevar o nível da cultura geral, estimular a investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos; habilitar ao exercício de atividades que requerem preparo técnico e científico superior; concorrer, enfim, pela educação do indivíduo e da coletividade, pela harmonia de objetivos entre professores e estudantes e pelo aproveitamento de todas as atividades universitárias, para a grandeza na Nação e para o aperfeiçoamento da Humanidade. Art. 2º A organização das universidades brasileiras atenderá primordialmente, ao critério dos reclamos e necessidades do País e, assim, será orientada pelos fatores nacionais de ordem psíquica, social e econômica e por quaisquer outras circunstâncias que possam interferir na realização dos atos desígnios universitários. (NUNES et al, 2009, p.12).

Nos anos que se seguiram à II Guerra Mundial, as economias latino-americanas passavam por transformações importantes provocadas pela industrialização e urbanização crescentes. No Brasil, a década de 1950 caracterizou-se pelo desenvolvimentismo econômico e prevalecia a idéia de que a universidade tinha como função básica a formação de mão-de-obra qualificada com o objetivo de modernização do país. A expansão acelerada do ensino superior nesse período é consequência da aspiração de setores da classe média pela educação universitária tanto pública, quanto particular. O governo federal assume, então, a competência administrativa do ensino superior, de forma laica e gratuita, que passa a se caracterizar pela indissolubilidade do ensino-pesquisa-extensão.

Ao realizar uma breve recuperação da memória acerca das recentes mudanças na educação superior brasileira, em especial as principais medidas realizadas pelos governos democráticos após o término do regime militar, em 1985, e da promulgação da Constituição Federal, em 1988, temos por objetivo situar as políticas de educação superior brasileiras que se desenvolveram a partir de um perfil de Estado que, ao recuperar novamente seu regime democrático, erigiu-se com base em pressupostos ideológicos de fortalecimento do capital.

Entre 1965 e 1967, por iniciativa do governo militar, Rudolph Acton, um consultor americano, elaborou o Plano Acton (AMORIM, 1992), cujo objetivo era avaliar doze instituições universitárias para identificar fatos que pudessem acelerar a transformação do ensino superior no Brasil, modernizando-o segundo os moldes do sistema americano. Em 1968, o governo criou a Comissão Meira Matos, com o objetivo de:

Emitir parecer conclusivo sobre as reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis; planejar e propor medidas que possibilitassem melhor aplicação das diretrizes governamentais nos setores estudantil; supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes, mediante delegação do Ministro de Estado” (FÁVERO, 1988, p.110).

A proposta de avaliação em caráter mais sistematizado remonta ao início da década de sessenta durante o governo militar. O Grupo de Trabalho que propôs a Reforma Universitária de 1968 procede a um amplo diagnóstico e detecta a necessidade de incrementar o número de matrículas na Educação superior acompanhando a tendência vigente em outros países de um fenômeno chamado de ampliação do ensino superior. Tem início aí o “boom” da expansão da

educação superior com aumento de instituições e de matrículas, sem que com isso fosse assegurada a democratização do acesso com garantia de permanência e qualidade.

Após o término do regime militar, em 1985, e da promulgação da Constituição Federal, em 1988, a política dos governos que se estabeleceram teve por característica uma reconfiguração da concepção de Estado, de suas funções e de suas instituições (LIMA, 2007; LIMA, 2011; SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001). Na década de 1980, com o esgotamento do modelo militar e já no caminho para a redemocratização do País a avaliação da educação superior ganha destaque e é concebida como instrumento para a implementação de políticas que permitam a superação da crise em que vive a universidade. O Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), de 1983, 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.

O Grupo Gestor do PARU considerou as instituições como unidade de análise e destacou o papel da avaliação. A avaliação, nesse Programa, foi entendida como uma forma de conhecimento sobre a realidade, como uma metodologia de pesquisa que permitiria não só obter os dados, mas também permitia fazer “uma reflexão sobre a prática”. Assim, o PARU, com a finalidade de realizar uma pesquisa de avaliação sistêmica, recorreu à “avaliação institucional” e considerou à “avaliação interna” como procedimento privilegiado. Para isso, propôs a *participação* da comunidade na realização de auto avaliação. Nesse sentido, o PARU, foi o precursor das experiências de avaliação posteriores no país. (BARREYRO & ROTHEN, 2006).

Com a sua desativação em 1984 e com o entendimento de que a avaliação é instrumento essencial no controle da educação superior, é criada em 1985 a Comissão Nacional de Reformulação da Educação superior, conhecida como a Comissão de Notáveis que, a partir de consultas à sociedade e, em particular, à comunidade universitária, deveria propor soluções urgentes aos problemas da educação superior.

O documento por ela produzido não foi ao encontro das expectativas do Estado quanto à forma de controle da educação superior e é reformulado, ou melhor, significativamente modificado, criando-se então um novo grupo, o Grupo Executivo para a Reforma da Educação superior (GERES).

A partir deste período, houve crescente interesse sobre a avaliação da educação superior. Nos anos 90, houve um crescimento acelerado de publicações na área, em especial a

partir da segunda metade da década, refletindo não só o interesse, mas a centralidade desta temática no âmbito das reformas e das políticas públicas de educação (BRASIL, 2004).

No período dos governos de Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994), iniciou-se um processo de liberalização do comércio e de privatizações (notadamente por meio do Programa Nacional de Desestatização - Lei 8.031/1990), bem como de contenção da hiperinflação, redução da circulação da moeda mediante o confisco das cadernetas de poupança, entre outras medidas que viriam a configurar a expressão do neoliberalismo nesse início de redemocratização do Estado brasileiro (LIMA, 2007).

De acordo com Lima (2007), no governo de Fernando Collor (1990-1992), o programa de ação para a área de educação foi orientado pelos pressupostos de equidade, competitividade e eficiência, numa lógica de modernização ante os desafios da economia globalizada (LIMA, 2007, p. 131). Sucessivas medidas – incluindo dois projetos de emenda constitucional com vistas à redução do percentual dos recursos da União destinado ao financiamento das universidades, e uma proposta de transformação das universidades públicas em organizações sociais – foram submetidas ao Congresso Nacional, sendo abandonadas após críticas e protestos de organizações representativas da comunidade acadêmica. Inclusive, é nesse período que a Capes vem a ser extinta, ainda que por um breve período (de 15/03/90 a 11/04/90), sendo novamente restabelecida em 12/04/90, por meio da lei 8.028/1990.

Sem realizar rupturas com a pauta política do governo de Fernando Collor, o governo de Itamar Franco (1993-1994) mantém o projeto de modernização da educação superior dentro de uma lógica de expansão da globalização econômica de orientação neoliberal. Dentre suas principais medidas, destaca-se a criação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), e a publicação da Lei 8.598/94, que permitiu às IFES a contratação de instituições privadas para dar apoio às atividades de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse mútuo. Essa lei viabilizou o ingresso de recursos privados nas universidades públicas, desresponsabilizando o Estado de seu financiamento (LIMA, 2007, p. 133).

De acordo com o MEC, o PAIUB:

Concebia 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 [...]. Embora sua experiência tenha sido curta, conseguiu dar legitimidade à cultura da avaliação e promover mudanças visíveis na dinâmica universitária. (BRASIL, 2004, p.14).

O PAIUB tem como pressupostos o entendimento de que a avaliação atenderia a uma tripla exigência: as universidades contemporâneas estariam submetidas a um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; seria uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; e um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. (BRASIL, 1993).

O documento oficial do PAIUB delineava os critérios e diretrizes para a avaliação proposta:

Isto significa acompanhar metodicamente as ações a fim de verificar se as funções e prioridades determinadas coletivamente estão sendo matizadas e atendidas. É este contraponto entre o pretendido e o realizado que dá sentido à avaliação. A educação é um bem público porque seus benefícios atingem toda a sociedade. Deve por isso ser avaliada em termos da eficácia social de suas atividades, bem como em termos da eficiência de seu funcionamento [...]. Voltada ao aperfeiçoamento e à transformação da universidade, a avaliação significa um balanço e um processo de identificação de rumos e de valores diferentes. Seu traço distintivo é a preocupação com a qualidade. (BRASIL, 1993).

Neste modelo avaliativo, coube ao MEC articular, viabilizar e financiar a avaliação da educação superior, estimulando a adesão voluntária das instituições a esta prática avaliativa. 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.

No período do governo de Fernando Henrique Cardoso, de dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), tem-se a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995. A partir desse Ministério, é publicado o Plano Diretor da Reforma do Estado, um programa de ações que definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, com vistas à modernização do aparelho estatal. Esse plano foi fundamentado nos pilares da administração gerencial, orientada predominantemente sobre os valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (LIMA, 2011).

O ministro Bresser-Pereira, mentor das reformas conduzidas pelo MARE, propôs que o Estado moderno deveria se constituir, basicamente, de quatro esferas de atuação: 1) um núcleo burocrático-estratégico, 2) atividades exclusivas do Estado, 3) serviços não exclusivos e competitivos, e 4) a produção de bens e serviços para o mercado (LIMA, 2011). Nessa nova configuração, o Estado “deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento

econômico e social, por meio da produção de bens e serviços, passando a exercer a função de promotor e regulador deste desenvolvimento” (LIMA, 2011, p. 86). Isso ocorreria mediante a transferência da responsabilidade por essa produção ao “setor privado, por meio da política de privatização, e para o setor público não-estatal, um setor parcialmente subsidiado pelo Estado e que executaria serviços não-exclusivos do Estado” (LIMA, 2007, p. 98).

Dentre as esferas de atuação propostas por Bresser-Pereira, destaca-se a terceira, referente às atividades não exclusivas do Estado – aquelas que embora necessitem de subsídios do poder público, não seriam necessariamente por ele executadas. Essas atividades compreenderiam as áreas de educação, saúde, atividades sociais e culturais (LIMA, 2011, p. 83).

A educação superior faria parte dessas atividades. E, por sua vez, as universidades seriam transformadas em entidades públicas não estatais, mais propriamente, em organizações sociais, juridicamente caracterizadas por fundações de direito privado, que celebrariam contratos de gestão com o Poder Executivo (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001). No entanto, o projeto do MARE de transformar as universidades em organizações sociais foi rechaçado pela comunidade acadêmica, sem entrar efetivamente em vigência (LIMA, 2007).

Ao final do governo militar, uma crise profunda atingiu o sistema universitário brasileiro, num contexto de cortes orçamentários e queda dos salários dos docentes. A qualidade do ensino passou então à ordem do dia, sendo questionada a falta de instrumentos de controle e supervisão bem como a baixa eficiência administrativa das universidades. Diferentes setores da sociedade exigiram do Governo ações eficazes para equacionar o problema da reforma universitária, convertida numa das urgências nacionais. O objetivo dessa Reforma na Universidade era dar uma resposta à eficiência dessa Instituição, à sua modernização e flexibilidade na forma de administração. Também deveria apresentar meios que propiciassem a formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país. Essas questões foram debatidas durante a elaboração da Constituição da abertura democrática de 88, tendo como corolário a Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/96). A LDB inaugurou uma fase de diversificação institucional, revogação da universidade como único modelo de estudos superiores, introduzindo a possibilidade desses estudos com a dissociação entre ensino, pesquisa e extensão.

A Lei de Diretrizes e Base (LDB 9394/96) apresenta, como um dos indicativos para a educação superior que a “qualidade do ensino será aferida mediante sistema de avaliação”.

Este passa a ser, então, um dos eixos estruturantes das políticas educativas contemporâneas nos mais distintos países.

No texto legislativo da LDB, lê-se que a “educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (Art. 45). No entanto, a Lei se pronuncia apenas sobre a organização das universidades (Arts. 51 a 54), não se manifestando sobre os demais tipos de IES criadas no próprio texto legislativo.

A natureza e a organização dos demais tipos de IES viriam a ser definidas em sucessivos decretos expedidos após a promulgação da nova LDB. Cabe assinalar que, invariavelmente, o decreto subsequente revogava o anterior, indicando a indecisão e a pluralidade de concepções ante os modelos institucionais que deveriam prevalecer. Assim, é o Decreto 5.773, publicado em 9 de maio de 2006, que estabelece os tipos de IES atualmente em vigência. De acordo com o decreto, “As instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas como: I – faculdades; II - centros universitários; e III – universidades” (Art. 12).

É nesse período de governo (1995-2002) que, além da nova LDB, outros importantes expedientes seriam emitidos na área educacional, os quais implicariam em mudanças na configuração da educação superior nacional. Em 2001, é aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), publicado por meio da Lei 10.172, que se trata de um plano de ação em longo prazo, com vigência de dez anos (2001 a 2010), estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para melhoria da qualidade em todos os níveis e modalidades de ensino oficiais do país.

Nesse plano, se observam recomendações para uma maior diversificação de tipos de IES, flexibilização curricular e de certificação, ingresso de recursos privados no financiamento das atividades universitárias públicas (especialmente na pesquisa), bem como, de incentivos públicos a IES privadas e não universitárias (especialmente os centros universitários comunitários) (BRASIL, 2001).

Essa política de reforma do Estado estaria, segundo Silva Júnior e Sguissardi (2001), afinada com as diretrizes do BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e do FMI (Fundo Monetário Internacional) aos países em desenvolvimento, que prevêm, entre outros aspectos, a busca pelo equilíbrio orçamentário por meio de redução dos gastos públicos, desregulamentação do mercado interno, redução da intervenção estatal, e da privatização de empresas e dos serviços públicos, destacando-se os serviços educacionais, de ciência, pesquisa, cultura e saúde (SGUISSARDI, 2001, p. 68).

Desde os anos 80 do século passado, o Banco Mundial intervém nas políticas educacionais, articulando educação e produção de conhecimento através do binômio privatização e mercantilização da educação.

Em seu documento- “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiência” (1995), o Banco Mundial orienta: “Deve-se estimular a implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais, a fim de permitir alterações e arranjos jurídico-institucionais para que se propicie a busca de novas fontes de recursos junto a iniciativa privada” (BANCO MUNDIAL, 1995).

A reforma da educação superior realizada durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) foi marcada por uma acelerada expansão, diversificação e privatização do ensino superior. Neste período, o sistema de avaliação das universidades foi pouco a pouco se fortalecendo. Segundo o ideário exposto no Plano Diretor da Reforma do Estado, seria necessário aumentar a governança do Estado brasileiro, isto é, a capacidade de implementar eficientemente políticas públicas (BRASIL, 1995). O modelo avaliativo do PAIUB não se mostrou adequado enquanto alicerce para dar os subsídios necessários ao MEC para o desempenho das funções de coordenação e controle do sistema de educação superior. Naquele momento, é demandada uma prática avaliativa que apresente mais afinidade com os pressupostos de redução do papel do Estado no provimento de ensino superior, e que lhe possibilite, contudo, manter o controle último do 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.

Em 1993, face às novas políticas de educação preconizadas pelo governo federal, foi colocado na pauta do MEC o Exame Nacional de Cursos (ENC), popularmente conhecido como “provão”, decorrente da sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/1996. O ENC reorganizou o processo de avaliação da educação superior. Os instrumentos do novo sistema de avaliação foram: o Exame Nacional de Cursos; a Avaliação das Condições de Oferta (posteriormente denominado de Avaliação das Condições de Ensino); e o processo de avaliação das IES para fins de credenciamento e reconhecimento (para as IES privadas). O ENC tinha como foco o curso, em sua dimensão de ensino, e uma

função classificatória, com vistas a construir bases para uma possível fiscalização, regulação e controle por parte do Estado. Era de caráter obrigatório e vigorou de 1996 a 2003.

Posteriormente, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela lei n. 10.172/2001, que normatizou as diretrizes gerais das políticas públicas educacionais até o ano de 2010, chama a atenção para o fato de que nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de avaliação da educação superior. Assim, de acordo com o PNE cabe ao Estado a função reguladora e avaliadora da qualidade da educação superior.

Os procedimentos adotados para as avaliações incluíam, 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.

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 nas políticas de educação superior, dentre as quais constam também modificações nas políticas de avaliação do ensino superior.

Em 1992, no Plano de Governo do candidato Lula foi expressa a visão de que a avaliação é um “instrumento para o planejamento e a intervenção do Estado, visando a melhoria do desempenho dos alunos e a melhoria do sistema de ensino” (Coligação Lula Presidente, 2002, p. 4). Nos primeiros meses do governo Lula foram desenvolvidos, no âmbito do Ministério da Educação, os trabalhos da Comissão Especial da Avaliação (CEA), instituída com o objetivo de elaborar um sistema de avaliação. A CEA elaborou e apresentou ao MEC um relatório dividido em duas partes: Parte I – Diagnóstico do marco legal e dos procedimentos de verificação e avaliação da educação superior e Parte II – Proposta para uma política de avaliação da educação superior. Esse documento foi denominado de “SINAES: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior” (BRASIL, 2004), que está em vigor até hoje. O SINAES, na sua origem, enquanto sistema de avaliação tinha como principal objetivo a melhoria da qualidade acadêmica e da gestão institucional (BRASIL, 2004) e divide-se em três eixos: a avaliação institucional, a avaliação de cursos e a avaliação dos estudantes.

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). Com ele, o MEC 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.

Na sequência do segundo mandato do governo Lula (2006-2010), bem como atualmente no governo de Dilma Rousseff (2011-2014), observam-se medidas semelhantes, que indicam a continuidade de uma reforma a “conta-gotas”, “[...] realizada a partir de um conjunto de leis, medidas provisórias e decretos promulgados” (LIMA, 2007, p. 169).

Inclusive, vem se postergando a discussão e a aprovação do próprio Projeto de Lei 7.200/06, referente à reforma universitária, que, considerando o quadro das atuais políticas estabelecidas, já se encontra defasado em vários aspectos, uma vez que contempla questões pensadas para uma realidade que, atualmente, não mais se configura como tal.

Nesse sentido, verifica-se, na literatura especializada um expressivo contingente de estudos que apontam a influência de organismos internacionais nas políticas de educação brasileiras, seja por meio de contratos de financiamento, em especial com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), seja por meio de recomendações e “objetivos” definidos supranacionalmente, dos quais o Brasil vem sendo signatário (destacando-se a UNESCO, além de outras entidades/instâncias influentes que contribuem na definição dessas políticas em nível nacional). No caso da presente investigação, o paralelo que se busca estabelecer, inclusive em termos temporais, refere-se às medidas da reforma do processo de Bolonha europeu, iniciando-se com a delimitação das entidades e instâncias e seus respectivos documentos referenciais que subsidiam as recentes medidas de reestruturação da educação superior brasileira.

Onze anos após a realização da primeira Conferência Mundial sobre Educação Superior, em 1998, a UNESCO promove, em 2009, a segunda conferência com o objetivo de fazer um balanço do período entre as conferências e apontar perspectivas futuras para a educação superior. Cabe observar que, da mesma forma que os países europeus, o Brasil também participou da primeira Conferência Mundial de Educação Superior, realizada em 1998 em Paris. Nesse sentido, ao ser signatário da declaração emitida por essa conferência, o Brasil passa a incorporar suas respectivas diretrizes, a saber: o fortalecimento de vínculos com o mundo do trabalho (incluindo revisão curricular que contemple essa aproximação); maior

participação de representantes de empresas nos órgãos que dirigem as instituições; desenvolvimento de habilidades empresariais, senso de iniciativa e empreendedorismo dentre a educação superior; validação e reconhecimento de conhecimento e experiências profissionais prévias; diversificação de instituições e de modalidades de cursos; flexibilização curricular; criação de instâncias internacionais independentes para avaliação da qualidade; maior cooperação internacional entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (solidariedade); currículos dotados de uma “dimensão internacional”, e alianças entre diversas instâncias no sentido de se garantir as mudanças pretendidas na educação superior mundial.

2.2 Breve Histórico das Recentes Políticas de Educação Superior no Brasil

Iremos realizar uma breve análise das políticas para o ensino superior brasileiro implementados a partir do ano 2000 e que trouxeram um série de mudanças e reestruturaram o cenário do ensino superior no Brasil. Consideramos importante trazer ao debate essas políticas para traçar um pano de fundo que nos possibilitará entender melhor em que contexto de mudanças o SINAES se insere. É importante deixar claro que a nossa escolha de analisar o SINAES, dentre tantas outras políticas para o ensino superior se deve ao fato de o problema da avaliação ter se tornado nas últimas décadas um problema sociológico importante e que tornou-se central enquanto política pública para o ensino superior na maioria dos países, imprimindo mudanças no sentido e na concepção de educação.

Analizamos de que forma o problema da avaliação é tratado nas seguintes políticas: Plano Nacional de Educação (PNE), no Projeto de Lei de Reforma Universitária, no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no Fórum Nacional de Educação Superior (FNES), e no Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG).

- I Plano Nacional de Educação – PNE - 2001-2010 (Lei 10.172/01)

O Ministério da Educação é a instância responsável por elaborar os Planos Nacionais de Educação (PNE), documentos que apresentam diagnósticos e estabelecem diretrizes e metas para todos os níveis e modalidades de ensino oficiais do país por um período de dez anos. O PNE é, juridicamente, uma lei ordinária, e sua primeira edição foi promulgada em 2001 por meio da Lei 10.172/01. Com relação à educação superior, o diagnóstico constante do

Plano versa sobre o aumento da demanda por vagas e a expansão das IES, principalmente privadas. Reconhece também a expansão da educação superior no setor público, sobretudo por meio de IES estaduais, mas aponta que essa expansão não pode comprometer a competência dos Estados com relação ao ensino médio. E, entre outros aspectos, ressalta o papel da União para com a oferta de educação superior, numa perspectiva de racionalização do gasto público e de diversificação do sistema.

Há também uma preocupação com a posição do Brasil em matéria de rankings internacionais com relação ao acesso a esse nível de ensino. De acordo com o Plano, o Brasil, à época, estaria apresentando um dos índices mais baixos nesse quesito (BRASIL, 2001).

O Plano estabelece, para tanto, um conjunto de 35 pontos, referentes a objetivos e metas, que incluem, dentre as recomendações, uma maior diversificação de tipos de IES, flexibilização curricular e de certificação, ingresso de recursos privados no financiamento das atividades universitárias públicas (especialmente na pesquisa), bem como, de incentivos públicos a IES privadas e não universitárias (especialmente aos centros universitários comunitários) (BRASIL, 2001).

- Projeto de Lei de Reforma Universitária (PL 7.200/06)

Em 2006, os Ministérios da Educação, Ciência e Tecnologia, Fazenda e Planejamento submeteram à Câmara dos Deputados um projeto que estabeleceu normas gerais para a educação superior no país no intuito de regular tanto o sistema federal como o setor privado - ao referir-se também às IES comunitárias e particulares. Trata-se do Projeto de Lei 7.200/06, que se tornou conhecido por Projeto de Lei de Reforma Universitária.

O texto busca caracterizar a função social da educação superior, bem como a tipologia de IES no país. Também trata da regulação desse nível de ensino em âmbito federal, financiamento das IFES, políticas de democratização do acesso e de assistência estudantil, e altera a legislação vigente, principalmente a LDB 9.394/96.

A tramitação do projeto de lei de Reforma Universitária encontra-se estacionada desde o ano de seu protocolo na Câmara dos Deputados, em 2006. A última ação realizada nesse sentido foi a constituição de uma Comissão Especial para encaminhar a matéria em regime de urgência. No entanto, em 2011, verifica-se o encerramento dessa Comissão em razão do término da legislatura, sem encaminhamentos posteriores (BRASIL, 2006).

- Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE (Governo, 2007).

Diferentemente do Plano Nacional de Educação, que é um documento de Estado, o Plano de Desenvolvimento da Educação é um plano de governo. Lançado em 2007, nele se traduziram as intenções da então gestão do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e do Ministro da Educação Fernando Haddad, com o objetivo de,

[...] tornar transparente e acessível a lógica pública que inspira o trabalho do nosso governo [com relação à educação], buscando uma interlocução com todos os que têm compromisso com a educação, independentemente de simpatias políticas e ideológicas (BRASIL, 2007, p. 3).

De acordo com o Ministério da Educação, com o lançamento do PDE, o MEC:

Busca reforçar uma visão sistêmica da educação, com ações integradas e sem disputas de espaços e financiamentos, apresentando, segundo o próprio documento, uma resposta institucional que, [...] reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo (BRASIL, 2007, p. 5).

Para tanto, o MEC apresenta como análise conjuntural a predominância, no Brasil, de uma visão fragmentada da educação, com níveis, etapas e modalidades que estão organizados, mas em caráter não-sistêmico, como se,

[...] não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que deveriam se reforçar mutuamente. Tal visão fragmentada partiu de princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal (BRASIL, 2007, p. 7).

Trata-se, portanto, de um documento com perfil de plano executivo, apresentando medidas a serem tomadas dentre quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Para a educação superior, destacam-se as

seguintes ações: a) expansão da oferta de vagas; b) garantia de qualidade; c) promoção da inclusão social por meio da educação; d) acesso a ensino de qualidade em todas as regiões do país; e e) desenvolvimento econômico e social, compreendendo a educação superior como “[...] peça imprescindível na produção científica e tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação” (BRASIL, 2007, p. 26). Refere-se aos principais programas de governo então em vigência, em especial o REUNI, o PROUNI e o SINAES.

Por ser um documento produzido no âmbito do governo anterior, o PDE poderia ser tomado como um documento datado e exclusivo àquele período de gestão. No entanto, verifica-se no atual governo a permanência desse texto como referência.

- Fórum Nacional de Educação Superior - FNES (CNE/MEC, 2009)

O Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Secretaria de Educação Superior do MEC, em conjunto, foram responsáveis pelo Fórum Nacional de Educação Superior (FNES), realizado em Brasília, em maio de 2009. O FNES teve por objetivo, tendo em vista as especificidades da realidade brasileira, provocar uma reflexão sobre o direcionamento das políticas de Educação Superior para o país nos próximos anos, convocando diversas entidades de natureza acadêmica ou associativa interessadas na temática da Educação Superior para o debate (CNE, 2012).

As discussões do Fórum ocorreram em três mesas redondas, com os seguintes temas:

(a) Democratização do Acesso e Flexibilização de Modelos de Formação; (b) Elevação da Qualidade e Avaliação; (c) Compromisso Social e Inovação, destacando-se a tentativa de inserção dessas discussões num contexto mundial e regional. Para tanto, de acordo com o Documento Síntese (FNES, 2009), o FNES foi realizado com o objetivo de difundir as diretrizes da Conferência Regional de Educação Superior para América Latina e Caribe (CRES 2008) no país, tornando-a conhecida da comunidade acadêmica local, e de coletar subsídios à participação da delegação brasileira na Conferência Mundial de Educação Superior em 2009 (CMES/2009). O Fórum objetivou, ainda, destacar aspectos da política de Educação Superior para contribuir em outros dois eventos importantes para o debate sobre a estrutura e organização da política educacional brasileira: a Conferência Nacional de Educação (CONAE) e o encontro para revisão das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2011-2020 - ambos em 2010 (FNES, 2009, p. 1).

- Minuta do II Plano Nacional de Educação 2011-2020 (MEC, 2010)

Como visto anteriormente, o primeiro PNE foi publicado em 2001, por meio da Lei 10.172/01, e teve vigência para o período 2001-2010. Por sua vez, a minuta do II Plano Nacional de Educação, para o período 2011-2020, foi elaborada pelo governo federal e submetida à Câmara dos Deputados em 20 de dezembro de 2010, transformando-se no Projeto de Lei 8.035/10, ainda em caráter de proposição.

A proposta contém dez diretrizes e vinte metas, com respectivas estratégias, a serem cumpridas até o ano de 2020. Para a educação superior, propõe especificamente cinco metas, sendo três relacionadas ao aumento no número de matrículas na graduação, na pós-graduação stricto sensu e no número de docentes qualificados das IES, e duas que dizem respeito à formação de professores para os níveis básico e superior.

- Plano Nacional de Pós-graduação 2011-2020 (Capes, 2010)

Desde 1975, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) é responsável pela elaboração dos Planos Nacionais de Pós-graduação (PNPG), documentos que sintetizam as diretrizes para as políticas públicas de qualificação de pessoal em nível stricto sensu. Nos respectivos planos, a partir de um diagnóstico, apresentam-se propostas de diretrizes, cenários de crescimento do sistema, metas e orçamento para a execução de ações (CAPES, 2012).

Ao longo de quase quarenta anos já foram publicadas cinco edições dos PNPG, compreendendo os seguintes períodos de abrangência: primeira, 1975-1979, segunda, 1982-1985, terceira, 1986-1989, quarta, 2000-2010, e a quinta, e atual, para o período 2011-2020. Nesse sentido, o atual Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 tem como objetivo “[...] definir novas diretrizes, estratégias e metas para dar continuidade e avançar nas propostas para política de pós-graduação e pesquisa no Brasil” (CAPES, 2010). O Plano está organizado em cinco eixos: 1) a expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), a primazia da qualidade, a quebra da endogenia e a atenção à redução das assimetrias; 2) a criação de uma nova agenda nacional de pesquisa e sua associação com a pós-graduação; 3) o aperfeiçoamento da avaliação e sua expansão para outros segmentos do sistema de CT&I; 4) a multi e a interdisciplinaridade entre as principais características da pós-graduação e

importantes temas da pesquisa; e 5) o apoio à educação básica e a outros níveis e modalidades de ensino, especialmente o ensino médio (CAPES, 2010).

Paralelamente ao PNPG, houve a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), também para 2011-2020. Nesse sentido, a intenção do governo é de integrar ambas as ações. Conforme o documento: “de fato, pela primeira vez, um plano nacional de educação contemplará as metas da pós-graduação, isso porque o PNPG será parte integrante do PNE” (PNE, 2010, p. 13).

Nos documentos analisados, a avaliação é concebida como um meio de garantir maior qualidade na educação superior. Dessa forma, aparecem como questões interdependentes. O PNE 2001-2010 recomendou que seja institucionalizado um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa, englobando os setores público e privado, no intuito de melhorar a qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica. Por sua vez, as IES deveriam instituir sistemas de avaliação que sejam ao mesmo tempo internos e articulados com os demais sistemas nacionais.

Na declaração do FNES (2009), a avaliação teria a função de promover um efetivo sistema nacional de educação superior que articularia os níveis de ensino horizontal e verticalmente, compreendendo as esferas federal e estadual. Esse sistema nacional de avaliação deveria também interagir com outros países mediante critérios de equivalência. A avaliação é, portanto, entendida ao mesmo tempo como promotora de qualidade e como base para a regulação da educação superior, oferecendo subsídios ao poder público quanto ao estabelecimento de normas relativas à sua organização e funcionamento.

Por sua vez, a CMES (2009) entende que a qualidade é uma preocupação fundamental na educação superior contemporânea, e deveria envolver investidores em sua garantia. De acordo com a declaração da conferência, estabelecer sistemas de garantia de qualidade e padrões de avaliação implicaria no alcance dos objetivos da educação, notadamente, o cultivo do “[...] pensamento crítico e independente nos estudantes e a capacidade de aprender por toda a vida” (CMES, 2009, p. 4), estimulando a inovação e a diversidade nos processos educativos.

Já a minuta do Plano Nacional de Educação 2011-2020 (PL 8.035/10) apresenta uma preocupação específica com a melhora da qualidade dos cursos de Pedagogia e demais licenciaturas, recomendando a aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pelo CONAES. É também recomendada a indução de processo contínuo de auto avaliação das IES, que resultaria na indicação de dimensões a serem fortalecidas, em especial, a qualificação e o

regime de trabalho do corpo docente e a elevação do padrão de qualidade das IES no que diz respeito à realização de pesquisa institucionalizada, essa última na forma de programas de Pós-Graduação *stricto sensu*. Vale ressaltar que, na minuta do PNE 2011-2020, há uma contradição entre os itens 13.2 e 13.6. Ao passo que o primeiro aponta para a ampliação da cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) para outras áreas de conhecimento, possibilitando que um maior número de áreas e estudantes sejam avaliados, o segundo propõe que se substitua, gradativamente, esse exame pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), indicando uma incoerência nessas duas estratégias do plano.

Atualmente, as políticas de avaliação conduzidas pelo governo federal estão consubstanciadas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei 10.861/04, sinalizando a manutenção das políticas de avaliação da educação superior em nível federal que tiveram início com o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), em 1993, e pelo Exame Nacional dos Cursos (Provão), em 1996. Esse sistema de avaliação tem por objetivo assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes (Art. 1). No âmbito do SINAES, a avaliação possui três elementos: a) avaliação das IES, de forma interna e externa, b) avaliação dos cursos de graduação e; c) avaliação dos estudantes, por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

Quanto à avaliação das IES, os quesitos compreendem aspectos relacionados à missão e ao plano de desenvolvimento institucional, a política de ensino, pesquisa e extensão, a responsabilidade social (inclusão, defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural, etc.), a comunicação com a sociedade, os planos de carreira docente e de pessoal administrativo, organização e gestão da instituição, infraestrutura física, planejamento e avaliação, políticas de assistência estudantil e sustentabilidade financeira. Os resultados considerados insatisfatórios implicariam na celebração de protocolo de compromisso entre a IES e o Ministério da Educação com o respectivo diagnóstico, encaminhamentos para a superação das dificuldades, indicação de prazos de cumprimento e definição de comissão interna à IES para acompanhamento.

No que tange aos estudantes, o ENADE busca aferir o desempenho destes em relação aos conteúdos aprendidos nos cursos de graduação, bem como suas “[...] habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão” (Art. 5o, § 1o). Para a

condução das atividades do SINAES, é instituída a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) que, dentre suas atribuições, é responsável por elaborar os procedimentos de avaliação institucional e formular propostas de desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação (Art. 6o). A CONAES é composta de representantes das seguintes entidades: INEP, Capes, MEC, das IES (sem distinguir públicas e privadas) e demais membros de outras entidades/instâncias indicados pelo MEC. Considerando a vigência do SINAES, nota-se que os documentos que se seguiram recomendam a manutenção desse sistema para a avaliação da educação superior no país (PDE, 2007; FNES, 2009; e PL 8.035/10 – Plano Nacional de Educação 2011-2020).

Especificamente com relação à avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, verifica-se uma ênfase dada a esse tema dentro o Plano Nacional de Pós-graduação 2011-2020. No PNPG 2011-2020, recomenda-se que, para a avaliação dos programas de mestrado e doutorado nacionais, um dos parâmetros seja a comparação destes com programas internacionais considerados de referência, bem como uma maior participação de avaliadores estrangeiros nos comitês de avaliação desses programas. Nesse sentido, a presença de consultores externos, nacionais e internacionais, nesses comitês, teria por finalidade não apenas de conduzir a avaliação das instituições de educação superior, mas, sobretudo, do próprio sistema de avaliação da Capes (meta-avaliação externa). Outra questão diz respeito à recomendação para que se adotem parâmetros de avaliação que não sejam oriundos somente das áreas básicas e acadêmicas.

No que tange especialmente às áreas aplicadas, os critérios de avaliação incorporariam quesitos que “[...] incentivem a formação de parcerias com o setor extra-acadêmico, visando a geração de tecnologia e a formação de recursos humanos qualificados, voltados para os setores empresariais, de serviços e das esferas governamentais” (PNPG, p. 295). Inclusive, os itens de avaliação, além de publicações de artigos e livros, incluiriam o reconhecimento de teses e dissertações ajustadas às demandas e necessidades dos setores empresariais. Verifica-se, assim, a ênfase na busca por um tipo de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* nacional balizada por critérios internacionais, e o incentivo ao atendimento de demandas empresariais nas pesquisas realizadas, por sua vez estimuladas mediante a adoção de critérios específicos para essa forma de interlocução academia-empresa na produção de teses e dissertações.

Como vimos no capítulo anterior, a preocupação com a qualidade do ensino superior e da investigação é um indicador da atratividade e da competitividade internacional da Europa,

tornando-se um dos objetivos postos pelo Processo de Bolonha. A ênfase dada ao que o processo de Bolonha denominou de “garantia de qualidade” compreende a criação de agências nacionais avaliadoras e certificadoras bem como de uma rede supranacional européia que tanto credenciaria essas agências nacionais como estabeleceria parâmetros (critérios e metodologias) comuns que possam ser comparáveis entre instituições e sistemas de educação superior. A ideia é que a certificação adotada em um país (e, conseqüentemente, a avaliação que as instituições receberam) possa ser aceita em outro país.

A preocupação com a ‘garantia de qualidade’ reflete no perfil da mobilidade estudantil, uma vez que os rankings nacionais e internacionais de instituições influenciam o interesse dos alunos e, portanto, os próprios fluxos de mobilidade. E se reflete, sobretudo, na empregabilidade dos diplomados- considerando a “posição” da instituição nesses rankings classificatórios.

Vale lembrar que a avaliação das instituições compreende também as questões relacionadas a resultados de aprendizagem, aprendizagem ao longo da vida, sintonia com os quadros de qualificações, entre outros fatores relacionados à empregabilidade. Assim, se a avaliação das instituições compreende a capacidade de formar pessoas empregáveis, tem-se a universidade (e outras IES) sendo avaliada, em última instância, pelo mercado de trabalho.

Em suma, esse sistema de garantia de qualidade, de acordo com os auspícios do Processo de Bolonha, tem a finalidade de propiciar a comparabilidade das qualificações em toda Europa, facilitando o acesso de estudantes ao mercado de trabalho e, com isso, se tornar a marca fundamental da atratividade e competitividade internacional do velho continente em matéria de educação superior.

Como os critérios de avaliação indicam aonde se quer chegar com a educação superior – ao se estabelecer parâmetros para todos os aspectos analisados e, a partir desses parâmetros, seus respectivos níveis de resultado, que vão desde aquilo que é considerado como “insuficiente” até aquilo que é considerado como “excelência” – conseqüentemente, isso implica no delineamento de concepções de universidade e de educação superior resultantes desse horizonte prospectivo.

Como bem observa Dias Sobrinho (2009), o desafio de se construir convergências na educação superior européia também intenciona alcançar outros continentes: em especial, a América Latina. Para que isso se torne possível, seria necessária, dentre outros aspectos, a consolidação de um “modelo convergente que permita a propagação de uma concepção de educação superior e a transnacionalização de suas respectivas estruturas internacionais e seus

programas pedagógicos a países de outros continentes menos desenvolvidos” (DIAS SOBRINHO, 2009, p. 136).

Nesse sentido, na história da educação superior brasileira, não se pode negar a influência de políticas e recomendações externas, muitas vezes oriundas de instituições financiadoras e organismos internacionais. Quer seja de modo mais ou menos evidente, as reformas educacionais brasileiras, em especial as que compreendem as atividades de nível superior, inspiram-se em modelos e referências estrangeiras, especialmente as de origem norte-americana e européia.

As redes de agências de acreditação e avaliação da qualidade da Educação Superior na América Latina se estabeleceram nas últimas décadas. Muitas dentre as agências nacionais produzem apenas autorização e reconhecimento de cursos e instituições, outras realmente atuam em acreditação e avaliação periódica de instituições e programas. Na definição clássica de acreditação, como explica Dias Sobrinho, ‘acreditar’ se define como comprovar a qualidade das IES. Acreditar corresponde a dar fé pública de qualidade às instituições ou aos programas de estudos; é expor informações aos cidadãos e às autoridades garantindo publicamente que os títulos outorgados apresentam os níveis pré-definidos; é comprovar oficialmente que uma instituição educativa – ou um programa específico – cumpre ou não com os requisitos de qualidade (DIAS SOBRINHO, 2007, p. 282). Além de comprovar a qualidade das IES, os processos de acreditação estão a cada momento se transformando em poderosos definidores das instituições de Educação Superior e de seus currículos de graduação e do perfil que deve ter um docente ou um pesquisador. Para além da ‘simples’ qualidade, há um componente político de extraordinária importância.

O componente político guarda relação com os atores globais. Uma pesquisa recente de Guerra (2010) coletou entrevistas de líderes de avaliação latino-americanos, onde um dos entrevistados faz parte da Coneau (Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária) Argentina. Ao confirmar as conexões entre os atores globais, disse ele que os processos de acreditação e avaliação da qualidade da Educação Superior na América Latina se tornam instrumentos políticos de negociação com organismos, por exemplo, o Banco Mundial. Pressupõem que países que adotam esses processos de legitimação da qualidade da Educação tenham mais condições de comprovar credibilidade para o recebimento de investimentos nas negociações com o Banco. (GUERRA, 2010). Ou seja, buscar qualidade legitima uma IES frente ao Banco, legitima um sistema de Educação Superior no plano da globalização.

Ao considerar, além da ação das grandes agências internacionais globais e das redes acreditadoras, a indução produzida pelos rankings internacionais, tem-se um quadro novo que sugere um imperialismo benevolente difundindo hegemonicamente valores e concepções européias. O tema dos rankings, ao contrário do tema das avaliações e acreditação, tem sido pouco refletido pelos acadêmicos. Porém, resulta que sua aceitação não se faz sem críticas. No entanto, eles são lidos e referenciados como pauta de marketing das instituições que alcançam posição entre as dez primeiras, as 100 melhores IES, as 500 IES de qualidade e assim por diante.

Na base dos sistemas de indicadores estão critérios decididos de forma corporativa. Critérios que se baseiam na possibilidade de obtenção de dados de diferentes IES a partir de fontes tradicionais e, em geral, aceitas pelos investigadores. Como excessivamente reconhecido, os rankings têm a ver com a medida das pesquisas e da produção de conhecimento, têm a ver com instituições internacionalizadas, com modelos e tipologias de instituições ditas de qualidade, com indicadores internacionais de avaliação que foram decididos longe da América Latina, com processos de globalização e internacionalização das IES.

Os rankings estão a sofrer auditorias, o que comprova que ganham força no cenário global como novos e grandes atores. Como passa a se tornar evidente, os rankings perderam a inocência: eles tratam de uma mercadoria chamada conhecimento, da economia do conhecimento, de sua produção e disseminação. Faz-se necessário também destacar que, apesar de sua centralidades para as universidades, eles não estão a atingir apenas as IES. Os rankings medem o conhecimento que um país produz. Ou seja: o quanto de valor financeiro o conhecimento, a inovação e as tecnologias da informação agregam ao país (WORLD BANK, 2009).

Como pudemos perceber, o desenvolvimento das formas de avaliação do ensino superior no Brasil está em conexão com as tendências mundiais de aproximar a produção do conhecimento na universidade e as necessidades da economia. Assim, apesar de suas particularidades, fica evidente que os projetos que orientam o desenvolvimento da educação superior no Brasil apresentam estreita relação com os desenvolvimentos internacionais e, particularmente, com o processo de Bolonha, visto que este sintetiza em suas linhas gerais o projeto de universidade adequado ao capitalismo tardio. No próximo capítulo, realizaremos uma análise mais profunda do SINAES (Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior), a atual política de avaliação do ensino superior brasileiro.

CAPÍTULO 3

SINAES E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA AVALIAÇÃO

No capítulo anterior analisamos os antecedentes históricos do SINAES. Neste capítulo iremos analisar o SINAES, como ele se constituiu e qual a concepção de avaliação que ele traz. Vimos que o fenômeno da avaliação e da garantia da qualidade ganhou importância com a emergência e o desenvolvimento das estratégias neoliberais das concepções de mercado, de massificação, diversificação, privatização e transnacionalização nos sistemas de educação superior, especialmente depois do Processo de Bolonha. No Brasil, desde as últimas décadas do século XX os procedimentos de avaliação passaram a ter papel central nas políticas de educação superior e com o SINAES o sistema de avaliação das universidades brasileiras se sofisticou e passou a abranger a grande maioria das universidades públicas.

O SINAES nasceu com a proposta de ser um sistema amplo, que contemplasse toda a diversidade presente nas mais diversas regiões do país e que a partir de um processo participativo e democrático de avaliação interna e externa pudesse contribuir para o aumento da transparência, responsabilidade social e melhoria da qualidade da educação no Brasil. Ao longo de seus dez anos de existência essa pretensão inicial se mostrou insólita. Várias modificações foram implementadas, novos instrumentos e técnicas foram criados e o sistema de avaliação mostrou a sua verdadeira face através de índices de medição como o CPC (Conceito Preliminar de Cursos), o IGC (Índice Geral de Cursos) e o IDD (Índice de Diferença de Desempenho). Esses índices tornaram-se a menina dos olhos do SINAES. O resultado foi a consolidação de um sistema de avaliação instrumental que realiza uma correlação mecânica entre desempenho em prova e aprendizagem, entre insumos e resultados.

Portanto, compreendemos que é de suma importância conhecermos a fundo o SINAES e entendermos melhor como ele se fundamenta para podermos realizar uma crítica contundente dos procedimentos de avaliação das universidades e para podermos analisar o caso concreto da UFPB.

3.1 SINAES: A Atual Política de Avaliação do Ensino Superior no Brasil

O início do primeiro mandato do governo do presidente Lula (2003 – 2006) foi marcado pelo tom da condução de um processo de revisão das políticas de regulação da

educação superior. Nas primeiras movimentações do governo houve a tentativa da incorporação de novos elementos à forma de governar: abertura à participação da comunidade acadêmica nas discussões, perspectiva de elaboração de um sistema nacional de avaliação e extinção do Provão.

Em princípio, houve a institucionalização da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), com a finalidade de discutir a criação de um novo sistema de avaliação do ensino superior. A Comissão foi composta, principalmente, por acadêmicos ligados às instituições públicas e, particularmente, ao PAIUB. A CEA tinha como objetivo auxiliar no cumprimento das novas funções estratégicas de educação superior: “a cidadania democrática, a justiça social e o desenvolvimento sustentável” (INEP, 2003a, p. 8).

De acordo com Barreiro e Rothen (2014), após embates nos bastidores do MEC, o Ministro na época, Cristovam Buarque, propôs, num documento substitutivo ao da Comissão, a criação de um Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior (IDES), com o objetivo de aferir a qualidade do ensino, da aprendizagem, da infraestrutura e da responsabilidade social das instituições de educação superior (BRASIL, 2003a). Este seria a síntese de quatro índices: a avaliação do ensino (características e produtividade do corpo docente); a avaliação da aprendizagem (um exame nacional); a avaliação da capacidade institucional (infraestrutura); e a avaliação da responsabilidade social (principalmente as atividades de extensão universitária) (BRASIL, 2003). Finalmente, em dezembro de 2003, foi editada a Medida Provisória nº 147/2003, instituindo o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAPES). O SINAPES, segundo a redação do documento, tinha a finalidade de “avaliar a capacidade institucional, o processo de ensino e produção do conhecimento, o processo de aprendizagem e a responsabilidade social das instituições de ensino superior avaliadas”. (BRASIL, 2003b)

Com a reforma ministerial de 2004, foi votado o projeto de conversão da medida provisória em lei, que recuperou algumas das propostas da CEA e foi promulgado como Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004). Dessa forma, instituiu-se o SINAES, coordenado e supervisionado por um órgão colegiado especialmente criado para esse fim: a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

Portanto, das discussões do governo com a sociedade, notadamente com o mundo acadêmico, surgiu, em abril de 2004, a Lei nº 10.861, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O objetivo proposto para este novo modelo é o de avaliar os aspectos concernentes ao ensino, à pesquisa, à extensão e, além disso, à

responsabilidade social, ao desempenho dos alunos, e aspectos da gestão da instituição, do corpo docente e das instalações (SINAES, 2004).

O SINAES nasce com a proposta de ser um sistema integrador, que garantisse informações e análises da totalidade da educação superior permitindo, assim, que políticas educativas fossem instaladas tanto em nível nacional pelos órgãos pertinentes quanto em âmbito institucional, articuladas pelas IES.

Ainda, fundamenta-se na necessidade de promover os seguintes aspectos: a melhoria da qualidade da educação superior; a orientação da expansão da sua oferta; o aumento permanente da sua eficácia institucional; efetividade acadêmica e social; e, especialmente, o aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais. O SINAES tem como objetivo declarado assegurar o processo de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Os resultados das avaliações deverão ser utilizados pelas IES para orientação da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica, pelos órgãos governamentais para encaminhamento de políticas públicas e, pelo público em geral, para a orientação de suas decisões quanto à “qualidade” dos cursos e das instituições. Mais especificamente, os resultados da avaliação institucional deverão subsidiar os processos de regulação do sistema de educação superior, seja no credenciamento de IES, seja na autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos.

De acordo com o documento do SINAES, com a emergência de um mercado educacional globalizado, as reformas universitárias se dinamizaram, diversificando os provedores, os tipos de instituições, os perfis dos docentes, disponibilizando novas ofertas educativas, ampliando as matrículas e apresentando um aumento crescente das demandas e da competitividade. A globalização educacional e a internacionalização do conhecimento, em resposta aos desafios da globalização econômica, trazem novos desafios para a educação superior, a exemplo das exigências de qualidade e inovação (BRASIL, 2003, p.11). Como vimos na discussão anterior, esse argumento do SINAES entra claramente em concordância com o processo de adequação do Brasil às mudanças transnacionais.

A ideia central presente no documento “SINAES: Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior” (2003) é de que a avaliação e regulação da educação superior ganham centralidade nos países que buscam modernizar-se: porque hoje vivemos em um contexto de aceleradas transformações econômicas e sociais, e onde a formação dos indivíduos e a produção de conhecimentos e técnicas tornam-se valiosos capitais econômicos.

Ou seja, o texto estabelece um argumento que é muito mais político que lógico: uma associação entre implementação de processos de avaliação e ‘modernização’. Como se pode observar:

Esses processos são sustentados por diversos argumentos, que vão desde a necessidade de os Estados assegurarem a qualidade e os controles regulatórios, a distribuição e o uso adequado dos recursos públicos, a expansão segundo critérios estabelecidos por políticas institucionais e do sistema. Até a necessidade de dar fé pública, de orientar o mercado consumidor dos serviços educacionais e de produzir informações úteis para as tomadas de decisão. Dentre os aspectos mais importantes, podem ser citados o aumento do aparato normativo, a ênfase nos resultados ou produtos e o uso de instrumentos que produzam informações objetivas e que permitam a comparação e a ampla divulgação para os públicos interessados. De forma especial, os modos de informação pública a respeito das condições de produção e dos resultados obtidos pelas instituições adquiriram grande importância e vêm sendo crescentemente exigidos, aperfeiçoados e detalhados. (BRASIL, 2003, p.11).

De acordo com o argumento presente no SINAES, seu modelo proposto de avaliação difere dos modelos de avaliação presente nos países desenvolvidos anglo-americanos, onde as avaliações, os mecanismos de controle, regulação e fiscalização e a prestação de contas têm tido presença muito mais forte, baseado em sistemas predominantemente quantitativos para produzir resultados classificatórios.

No modelo de inspiração inglesa, a atual crise do ensino superior remete à questão da eficiência ou ineficiência das instituições em se adaptarem às novas exigências sociais, entendendo que a educação superior funciona como fator de incremento do mercado de trabalho. Nessa linha, a avaliação se realiza como atividade predominantemente técnica, que busca a mensuração dos resultados produzidos pelas instituições em termos de ensino, sobretudo, e também de pesquisa e prestação de serviços à comunidade. Sua ênfase recai sobre indicadores quantitativos que promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis, a respeito das medidas físicas, como área construída, titulação dos professores, descrição do corpo docente, discente e servidores, relação dos servidores, dos produtos, das formaturas, volumes de insumos, expressões numéricas supostamente representando qualidades, como no caso de números de citações, muitas vezes permitindo o estabelecimento de *rankings* de instituições, com sérios efeitos nas políticas de alocação de recursos financeiros e como organizador social de estudantes e de profissionais. (BRASIL, 2004, p.12).

Uma questão que se mostra pertinente é: será que esses elementos que caracterizariam os sistemas de avaliação europeus estão muito distantes do sistema de avaliação que foi

institucionalizado nas universidades brasileiras pelo SINAES? Para além de uma perspectiva regulatória, o SINAES se entende como um modelo de avaliação formativa, participativa, voltada aos processos, às diversidades identitárias e à complexidade das instituições. Todavia, o estabelecimento de rankings entre instituições e o uso de indicadores quantitativos para avaliar as instituições e o corpo acadêmico também vem caracterizando fortemente os desdobramentos do SINAES nos últimos anos.

O SINAES tem como princípios:

- Responsabilidade social com a qualidade da educação superior;
- Reconhecimento à diversidade do sistema;
- Respeito à identidade, à missão e à história das IES;
- Globalidade institucional;
- Continuidade do processo avaliativo como instrumento de política educacional;
- Regulação, não com um fim em si mesma, mas articulada a uma avaliação formativa e construtiva.

Todos esses princípios defendidos pelo SINAES são, evidentemente, tidos como positivos e de difícil questionamento. Como poderíamos ser contra princípios como “responsabilidade social, respeito à identidade das instituições, reconhecimento à diversidade do sistema”? A maioria de nós entende que é de responsabilidade do Estado assegurar que um bem público tenha qualidade para todos. Contudo, o problema no SINAES é que, enquanto projeto ele parece bastante pertinente e de alta relevância social, todavia, na prática, tem se reduzido, sobretudo nos últimos anos, a mecanismos de controle e índices classificatórios, através da constituição de rankings que visam comparar instituições- com o objetivo de inferir se as mesmas estão cumprindo metas instituídas pelas agências para as comunidades acadêmico-científicas. Uma das idéias que orientou essa pesquisa foi tentar perceber se, na prática, o SINAES é capaz de possibilitar a realização de seus ideais de avaliação ‘formativa e construtiva’, ou se estaria sufocando as práticas de diálogo e questionamentos próprios da universidade como instituições públicas que permitem o debates e reflexões.

Dois órgãos criados com a Lei do SINAES merecem destaque: O CONAES e a CPA. A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES foi criado com o objetivo de coordenar e supervisionar

a avaliação da educação superior para implementar o SINAES, congregando o sistema federal com os sistemas estaduais, estabelecer as diretrizes de avaliação das IES e, junto com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), compartilhar os processos de implantação nacional e disseminação do SINAES.

O outro órgão é a Comissão própria de Avaliação (CPA), que tem a função de coordenar o processo de avaliação interna em cada IES; sistematizar e prestar contas das informações solicitadas pelo INEP, com atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos existentes na instituição. A avaliação institucional interna é um processo central do SINAES. Consiste em um amplo balanço que cada instituição deve fazer para conhecer-se mais profundamente, refletir sobre suas responsabilidades, seus problemas e potencialidades, enfim, planejar e estabelecer metas para melhorar a qualidade em todas as dimensões institucionais e educativas.

A Comissão Própria de Avaliação (CPA) é uma Comissão formada por representantes dos docentes, técnico-administrativos e discentes de cada IES e também da sociedade civil organizada, responsáveis pelo processo de avaliação interna nas suas respectivas instituições de ensino, conforme determina a Lei nº 10.861/2004. A constituição de uma CPA, no âmbito de cada instituição e sua forma de composição, está estabelecida na Portaria nº 2.051/04, em seu artigo 7º, § 2º:

A forma de composição, a duração do mandato de seus membros, a dinâmica de funcionamento e a especificação de atribuições da CPA deverão ser objeto de regulamentação própria, a ser aprovada pelo órgão colegiado máximo de cada instituição de educação superior, observando-se as seguintes diretrizes: I - necessária participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada, ficando vedada à existência de maioria absoluta por parte de qualquer um dos segmentos representados; II - ampla divulgação de sua composição e de todas as suas atividades. (SINAES, 2004, p.9).

A CPA tem como atribuição coordenar os processos internos de avaliação da instituição, de sistematizar e de prestar as informações solicitadas pelo INEP, ressaltando que ela deve atuar com autonomia em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na IES (CONAES, 2004). Os trabalhos das CPAs devem ser realizados segundo etapas e procedimentos estabelecidos nos documentos da CONAES e do INEP.

Um aspecto a ser destacado é o papel que o coordenador da CPA exerce nesse formato proposto. Ele é um ator essencial na condução desse processo de autoavaliação visto que, foi

ele quem deve ter tido os primeiros contatos com o material divulgado pelo governo, participou das oficinas realizadas pelo MEC e, depois, foi quem atuou como multiplicador do que absorveu sobre o novo sistema avaliativo que estava sendo instituído junto aos demais membros da comunidade acadêmica. A condução dos processos de avaliação é complexa e exige tempo e dedicação por parte dos integrantes da CPA. No entanto, este é um trabalho voluntário no qual os membros não têm um horário específico para isso, tendo de conciliá-lo com os demais compromissos profissionais e pessoais. Algumas IES possuem departamentos específicos para cuidar de avaliação, ou seja, contratam pessoas para esse fim e as denominam de equipes de apoio para os trabalhos coordenados pelas CPAs.

Uma terceira comissão foi instituída posteriormente pela portaria n.1.027, de 15/05/2006, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), com as atribuições de operacionalização das diretrizes do CONAES, no que se refere às questões do Banco de Avaliadores do SINAES-BASIs, seleção final dos integrantes do Banco, acompanhamento do trabalho das comissões de avaliação e a avaliação da permanência dos avaliadores do Banco.

Nesse período foram desenvolvidas ações de orientação dos processos de autoavaliação institucional. A CONAES divulgou Orientações Gerais para o Roteiro da Autoavaliação das Instituições (BRASIL, 2004), que destina-se às CPAs e à comunidade acadêmica em geral. É um documento de orientações e sugestões para o roteiro de avaliação interna (autoavaliação) e focaliza as etapas de desenvolvimento da autoavaliação das instituições, oferecendo, além de um núcleo de tópicos comuns, outras possibilidades e caminhos para a construção de processos próprios de autoavaliação institucional.

Nesse sentido, também foi estabelecido um calendário com datas para cada etapa (BRASIL, 2005b). Seguindo esses parâmetros, começaria assim o ciclo avaliativo: composto pela autoavaliação institucional da qual derivaria um relatório elaborado por cada Comissão Própria de Avaliação (CPA); depois haveria a avaliação institucional externa, por meio da visita de avaliadores institucionais; e após esse ciclo teria início o processo de regulação.

Além disso, foram realizados quatro seminários de divulgação do SINAES em diversas regiões e se acompanhou o processo de criação das CPAs, solicitando seu cadastro no Inep. O processo se desenvolveu de modo que no final do ano de 2004 haviam sido cadastradas 1.831 Comissões no Inep (ALMEIDA JÚNIOR, 2005).

Quanto à avaliação externa, a CONAES emitiu um Instrumento de Avaliação Externa de Instituições (BRASIL, 2005a). Também divulgou nesse documento um calendário que

indicava, a partir de agosto de 2005, os prazos para credenciamento de instituições segundo a organização acadêmica de cada uma (BRASIL, 2005b). O calendário não foi cumprido pelo próprio Ministério e as visitas *in loco* para credenciamento só começaram em 2009, após novo calendário divulgado em 2008.

Nesse intervalo, em 2006, houve a criação de um Banco de Avaliadores (BASIS), conforme já mencionado anteriormente, para o recrutamento de professores que fariam as avaliações externas de instituições e cursos. O Banco de Avaliadores – BASIS do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, regulamentado pela Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006, constitui-se em cadastro nacional e único de avaliadores selecionados pelo Inep para constituição de Comissão de Avaliação *in loco* (art.2º). A seleção de avaliadores ocorrerá de acordo com a demanda de avaliações do Inep, sendo realizada uma pré-seleção e conseqüente convite para a capacitação. Será, então, publicada Portaria Ministerial que homologará os nomes que passam a fazer parte do BASIS. De acordo com o site do INEP, a seleção dos avaliadores que compõem o BASIS, nos termos da Portaria nº 1.027 de 15 de maio de 2006, ocorrem em duas etapas: I - pré-seleção pelo INEP conforme o perfil acadêmico e profissional previsto no art. 5º, de forma que o BASIS seja composto por avaliadores com a maior qualificação acadêmica possível; II – homologação final pela CTAA (Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação). Os interessados que cumprissem os requisitos estabelecidos podiam se inscrever on-line, a candidatura é feita no site do MEC. Foram também organizados e ministrados cursos de capacitação para essas pessoas.

O Instrumento de Avaliação Institucional Externa foi revogado e substituído em outubro de 2008. Posteriormente teve uma nova revisão, em setembro de 2010, embora tenha recebido críticas pela não definição de “condições mínimas de qualidade”.

A avaliação do desempenho dos discentes dos cursos de graduação é outro instrumento do SINAES que, por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), tem o objetivo de aferir o desempenho dos alunos em relação ao conteúdo programático, suas habilidades e competências. O ENADE é considerado componente curricular obrigatório dos cursos, de acordo com a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, Art. 5º, § 5º, aplicado aos discentes do final do primeiro e do último ano do curso, por meio de procedimentos amostrais.

O ENADE teve sua primeira ocorrência em 2004. Nas primeiras edições, a avaliação foi aplicada aos alunos concluintes, tal como no Provão, mas inovava ao ser aplicada também aos alunos ingressantes. Outra diferença consistia em seu caráter amostral e não mais

censitário. A aplicação da mesma prova aos concluintes e aos ingressantes visava medir o valor agregado que o curso/instituição fornecia ao aluno. O ENADE divide-se em duas partes: 10 questões de formação geral e 30 de conhecimento específico. Diferentemente do Provão, a quantidade de suas questões segue um padrão único para todas as áreas. Seus resultados são sistematizados no Conceito ENADE, o qual é organizado em uma escala de cinco níveis. Em 2005, criou-se o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), e com esse indicador busca-se verificar quanto conhecimento a instituição forneceu aos seus alunos (valor agregado), tentando, dessa forma, superar o argumento – defendido pelo setor privado da educação superior, desde o Provão – de que algumas instituições têm bom desempenho na prova por receberem bons alunos. Com esse indicador, cursos nos quais o desempenho dos ingressantes é próximo ao dos concluintes tem uma má avaliação, ao passo que são bem-avaliados aqueles em que o desempenho dos concluintes é superior ao dos ingressantes (ROTHEN; BARREYRO; 2011).

O questionário do ENADE tem por objetivo traçar o perfil dos alunos (ingressantes ou concluintes) dos cursos de graduação; conhecer a opinião dos educandos a respeito do ambiente acadêmico em que estão inseridos; e consolidar informações para promover a melhoria das condições de ensino e também dos procedimentos didático-pedagógico das IES. O desempenho individual do aluno é sigiloso, sendo divulgado apenas a ele por meio de documento enviado para sua residência. Em seu histórico escolar a única informação anotada é se o aluno foi dispensado oficialmente pelo INEP da realização do ENADE ou a data em que realizou o exame.

É importante destacar que se o discente for selecionado e não comparecer para a realização do ENADE estará em situação irregular perante o MEC devido à obrigatoriedade desse componente curricular e, enquanto isso não for regularizado junto a esse órgão governamental, o aluno não pode ser graduado. Após a realização de cada ENADE, os coordenadores dos cursos avaliados respondem a um questionário digital para o INEP, em seu site, composto de 44 questões alternativas, sendo 07 referentes ao Perfil do Coordenador do Curso, 05 sobre Instalações para funcionamento do curso, 02 sobre a Administração Acadêmica, 03 sobre o projeto do curso, 10 sobre as competências desenvolvidas pelas disciplinas do curso, 04 sobre Atividades articuladas ao ensino de graduação, e um último bloco de questões com 13 perguntas sobre vários aspectos (práticas pedagógicas e instalações, por exemplo) as quais não são agrupadas por tema.

A proposta do SINAES de uma avaliação institucional constituída basicamente pelo processo de autoavaliação, que se completa com a avaliação externa, será (por sugestão da CEA) organizada pela CONAES. Além disso, a avaliação institucional, tanto na dimensão interna, quanto na externa, incorpora as informações e os resultados de outros instrumentos, tais como o Censo da Educação Superior, o Cadastro das Instituições de Educação Superior e a avaliação da Pós-Graduação, e propõem a criação de um novo instrumento em substituição ao ENC (Exame Nacional de Cursos – o antigo “provão”), o PAIDEIA – Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área, colocando- os numa perspectiva de globalidade.

A autoavaliação também terá importantes funções de auto regulação. Através dela, as instituições conhecerão melhor a sua própria realidade e poderão praticar os atos regulatórios internos que considerem necessários para cumprir com mais qualidade e pertinência os seus objetivos e suas missões. Além de seus próprios estudos, também receberão as recomendações e indicações das Comissões de avaliação externa. Recomenda-se que cada instituição constitua uma Comissão Central de Avaliação (CCA), vinculada ao conselho ou órgão colegiado superior, que representará a instituição em matéria de avaliação. De acordo com as características estruturais de cada IES, podem ser criadas também comissões setoriais de avaliação (CSA) (BRASIL, 2004, p.77).

A avaliação interna ou autoavaliação é coordenada pela CPA (Comissão Própria de Avaliação) de cada universidade, com base em um roteiro de autoavaliação e no documento “Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação”, elaborados pelo CONAES. São apontadas pela CONAES (2007, p.25) três etapas do processo de auto avaliação institucional:

1. Preparação: envolve a constituição das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), a sensibilização interna, o envolvimento da comunidade acadêmica e a elaboração da proposta e planejamento da autoavaliação;
2. Desenvolvimento: onde se busca assegurar a coerência entre as ações planejadas e as metodologias adotadas, a articulação entre os participantes e a observância dos prazos previstos;
3. Consolidação: na medida em que a autoavaliação apresenta análises e resultados durante todas as suas etapas e atinge momento de consolidação de resultados de caráter mais geral e abrangente.

De acordo com o SINAES (2004b, p. 83-84), esse sistema “busca assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação”. Segundo a concepção do SINAES - Lei nº 10.861, no artigo 3º - a avaliação das instituições de educação, para atingir seus objetivos, deve considerar diferentes dimensões institucionais, sendo as dez dimensões obrigatórias:

I - a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II - a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III - a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV - a comunicação com a sociedade;

V - as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI - organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII - infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII - planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional;

IX - políticas de atendimento aos estudantes;

X - sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

Todas essas dimensões serão avaliadas pelo SINAES ao longo de cinco anos (2013 – 2017), sendo duas dimensões contempladas a cada ano. São dimensões que dizem respeito a elementos que perpassam a vida universitária, desde o plano de desenvolvimento institucional, passando pela política para o ensino, pesquisa e extensão, até a responsabilidade

social e comunicação com a sociedade. O problema que vejo neste processo é que todas essas questões, fundamentais para a universidade, serão avaliadas através de questionários, em que a comunidade terá de escolher entre bom, ruim ou péssimo e não sabemos em que medida isto irá contribuir para mudanças significativas dentro da universidade.

Na sensibilização, a CPA deve buscar o envolvimento de toda a comunidade acadêmica para elaborar a proposta de avaliação, podendo, para tal, utilizar-se de seminários, reuniões, palestras, entre outros. A sensibilização deve ser freqüente durante todo processo avaliativo, pois haverá sempre novos sujeitos ingressando na comunidade acadêmica (SINAES, 2004c).

A segunda etapa é a de desenvolvimento, que busca garantir a coerência entre as ações planejadas e as metodologias escolhidas, a articulação entre os participantes e a observação dos prazos previstos no cronograma. Nessa etapa, conforme a CONAES (2004, p. 26), são desenvolvidas as seguintes atividades: implementar os procedimentos de coleta e análise das informações, conforme definidos no Projeto de Avaliação SINAES, em consonância com as propostas contidas no documento Orientações Gerais; elaborar relatórios parciais relativos às diferentes etapas de auto avaliação e avaliação externa, definidas no projeto de Avaliação SINAES da IES; integrar com os demais instrumentos de avaliação do SINAES; detalhar a avaliação externa, em sintonia com as orientações da CONAES; elaborar relatórios parciais ou finais da avaliação interna e externa; revisar o Projeto de Avaliação SINAES da IES e replanejar as atividades para a continuidade do processo de avaliação SINAES.

A terceira etapa é de consolidação, em que os resultados dos trabalhos realizados durante todo o processo avaliativo são consolidados. Para que essa etapa se concretize de maneira efetiva, algumas medidas são fundamentais, sendo elas: a elaboração de relatório, a divulgação dos resultados dos trabalhos e o balanço crítico do processo de autoavaliação. O relatório final da avaliação interna, segundo o SINAES (2004c), deve expressar, com clareza, o resultado das discussões, da análise dos dados e interpretação das informações, em especial do processo de autoavaliação.

É relevante que esse relatório seja capaz de incorporar, quando disponíveis, os resultados do ENADE e da avaliação de cursos. Os destinatários desse documento são a comunidade acadêmica, os avaliadores externos e a sociedade, sendo desejável que ele apresente as sugestões de ações a serem desenvolvidas pela IES para minimizar seus pontos fracos e potencializar os fortes. A divulgação dos resultados dá continuidade ao processo avaliativo, o qual deve ser participativo e transparente, tornando público os resultados e as

discussões das etapas anteriores e também as ações concretas provenientes dos resultados do processo avaliativo. Essa divulgação pode ser realizada junto à comunidade acadêmica por meio de reuniões, documentos informativos, seminários, palestras, entre outros (SINAES, 2004c). Para o SINAES (2004c), o balanço crítico é uma reflexão sobre o processo de autoavaliação objetivando a sua continuidade. Dessa maneira, uma análise das estratégias utilizadas, das dificuldades encontradas e dos avanços conquistados, durante todo o processo, possibilitará o planejamento de ações futuras. Assim sendo, o processo de autoavaliação, além de propiciar o autoconhecimento das IES, será também um balizador da avaliação externa, próxima etapa da Avaliação Institucional prevista no SINAES.

Após ser realizado o processo de autoavaliação e de ser produzido o relatório, as universidades são submetidas à avaliação externa de comissões designadas pela CONAES. Nas avaliações externas são considerados os seguintes pontos: a) Análise crítica dos relatórios e materiais produzidos na autoavaliação e demais documentos da instituição que tenham interesse para a avaliação institucional; b) Análise das principais instalações da IES, das faculdades e órgãos (laboratórios, bibliotecas, salas de aula, hospitais, departamentos, seções administrativas, campos experimentais, áreas de lazer, restaurantes etc.); c) Entrevistas com autoridades, conselhos, professores de distintas categorias, diretores, coordenadores, estudantes, técnicos, ex-alunos, empregadores, setores da população mais envolvidos e outros, a critério dos avaliadores externos; d) Elaboração de um relatório, contendo as principais ideias que obtiveram acordo entre os membros da comissão externa. A redação final e definitiva do relatório da comissão externa deve ser feita em um tempo máximo de um mês após a visita; e) O envio do relatório para a CONAES, contendo análise detalhada e fundamentada da instituição/área/curso em todas as dimensões avaliadas e indicando explicitamente as recomendações a serem encaminhadas aos órgãos superiores pertinentes, relativamente a ações de supervisão e regulação, quando e conforme couberem. (CONAES, 2005).

A avaliação externa é realizada por comissões designadas pelo INEP, segundo diretrizes estabelecidas pela CONAES. O processo de avaliação externa tem como referência os padrões de qualidade para a educação superior contidos nos instrumentos de avaliação e nos relatórios das autoavaliações realizadas pelas CPAs. Em fevereiro de 2006, o Ministério da Educação lançou um documento intitulado “Avaliação Externa das instituições de educação superior: diretrizes e instrumentos” que servirá de guia para o processo de avaliação externa das IES.

Segundo esses documentos, o processo de avaliação externa é composto por duas etapas:

- I) A visita dos avaliadores in loco;
- II) A posterior elaboração do relatório de Avaliação Institucional. Esse relatório é enviado à CONAES para a elaboração de seu parecer conclusivo quanto à instituição avaliada. Se o resultado da avaliação for considerado insatisfatório, de acordo com a Lei nº 10.861/2004, o Ministério da Educação e a respectiva IES, devem celebrar um Protocolo de Compromisso para reverter essa situação.

De acordo com o SINAES, a avaliação interna e a externa, assim como os demais instrumentos desse sistema, não se excluem, mas, se combinam e se complementam. Dessa forma, a vinda da Comissão para a Avaliação externa é uma etapa bastante importante, uma vez que o sistema é relativamente novo e há muitas dúvidas quanto a sua concepção e funcionamento. Devido a isso, entre outros fatores, muitas vezes os resultados apurados podem ser distorcidos por interpretação equivocadas de conceitos, uso incorreto de instrumento, tratamento inadequado dos dados, etc. Há, também, que se considerar que, em alguns casos, devido ao fato das pessoas que conduziram a autoavaliação estarem acostumadas com certos acontecimentos na instituição, e que, portanto, fazem parte de sua rotina, elas podem não conseguir observar certas coisas com imparcialidade ou de forma mais abrangente.

Ao fim dos processos de autoavaliação e avaliação externa, as instituições devem elaborar um detalhado relatório sobre todos os aspectos avaliados, consolidando objetivamente as “informações relevantes, organizar todos os dados significativos e emitir os juízos de valor, resultantes das análises e debates realizados pela comunidade, sobre as suas atividades, situações, condições de processo e produtos, enfim, sobre todos os aspectos avaliados” (BRASIL, 2004, p.85-86). Depois de formalmente aprovado, os relatórios devem ser encaminhados à Comissão Nacional de Avaliação do MEC.

O SINAES propõe uma Avaliação Institucional integrada por diversos instrumentos complementares, entre eles existem os instrumentos que auxiliam na coleta de informações. Esses instrumentos auxiliares, e que estão integrados ao SINAES, são o Censo da Educação Superior e o Cadastro de Cursos e Instituições, incluindo-se aqui o cadastro de docentes.

O Censo é apresentado de forma detalhada aos gestores de políticas educacionais a fim de lhes propiciar uma visão das tendências de um nível de ensino em processo de expansão e

diversificação. Ele é realizado anualmente, e coleta vários dados da educação superior brasileira, incluindo cursos de graduação (presenciais e a distância) e informações sobre atividades de extensão das IES por meio de questionários eletrônicos respondidos via Internet. Sua finalidade é fazer uma radiografia da educação superior (INEP 2006c).

O Cadastro de Cursos e Instituições, coleta permanentemente as informações sobre as IES e seus cursos, também por meio de formulários eletrônicos preenchidos pela Internet. No portal disponibilizado pelo MEC/INEP, pode-se encontrar IES de todo o país, reunindo várias informações para a sociedade, tais como: tipos de instituições, tipos de cursos, situação legal, avaliação dos cursos e das instituições entre outros. O Cadastro Nacional de Docentes foi instituído pela Portaria nº 327/ 05, e trata-se de um sistema informatizado de dados e informações relativas aos docentes dos cursos ministrados pelas IES que estão sob o gerenciamento do INEP. As IES são responsáveis pela atualização e validação dos dados e informações, por meio de um formulário eletrônico. O certificado de validação é pré-requisito para adesão ao Programa de Financiamento Estudantil - FIES e Programa Universidade para Todos - PROUNI, bem como abertura de processos de credenciamento e reconhecimento de IES e os relativos à autorização e reconhecimento de cursos. O que ocorre na prática é que as IES preenchem os dados dos docentes, no site em um período estipulado pelo INEP, anualmente, e os professores recebem um e-mail do próprio site (PORTAL SINAES), com login e senha, solicitando que confirmem as informações prestadas pelas IES. Ao concluir a confirmação de seus dados, cada docente recebe um protocolo e a IES só finaliza o seu processo quando todos os docentes efetivarem essa confirmação de dados constantes no cadastro previamente preenchido pela IES.

É importante destacar que, segundo o SINAES (2006), nesse sistema avaliativo a integração dos instrumentos - autoavaliação, avaliação externa, avaliação das condições de ensino, avaliação de desempenho dos estudantes, censo da educação superior e cadastro das IES e cursos - possibilitam a atribuição de conceitos, ordenados em cinco níveis, a cada uma das dimensões preconizadas no SINAES e ao conjunto das dimensões avaliadas nas IES.

O início do segundo governo Lula foi marcado pela divulgação do “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC), que teve como objetivo articular os investimentos governamentais em infraestrutura até o ano de 2010. Com o claro objetivo de vincular as ações do Ministério da Educação ao PAC, o Ministro da Educação na época, Fernando Haddad, lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Em relação à educação superior, o PDE prevê ações relacionadas, dentre outras coisas à avaliação da educação

superior. A avaliação, na visão do PDE está atrelada à ideia de responsabilização (BRASIL, 2007).

No sentido de transformar o ENADE no elemento fundamental da avaliação de cursos, em dezembro de 2007, instituiu-se o e-MEC - sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. No final de 2008 foram criados dois índices: o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC).

O CPC foi instituído pela Portaria Normativa nº 4 de 5 de agosto de 2008 e é formado por três elementos: os insumos que lhe são atribuídos, 30% da nota final; o ENADE, com atribuição de 40%; e o IDD com 30%, que é a diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso e representa quanto cada curso se destaca da média. O curso pode ficar acima ou abaixo do que seria esperado para ele baseando-se no perfil de seus estudantes. Os insumos são compostos pelos seguintes itens: infraestrutura e instalações físicas, com peso 10,2; recursos didático-pedagógicos, com peso de 27,2; corpo docente, considerando-se a titulação, peso de 38,9; e o regime de trabalho com o peso de 23,8. Estas informações são fornecidas pelos questionários respondidos pelos estudantes que participam do ENADE e pelo Sistema de Cadastro dos Docentes.

Os cursos que obtiverem conceito um e dois nesta “avaliação” receberão, obrigatoriamente, a visita da comissão de avaliação. Para os cursos com conceito três e quatro, a avaliação será opcional, e os cursos com conceito cinco terão suas Portarias de renovação de reconhecimento geradas automaticamente pela SESu ou SETEC, de acordo com a natureza do curso. (POLIDORE, 2009, p. 447).

Já o IGC, instituído pela Portaria Normativa nº 12 de 5 de setembro de 2008, consolida informações relativas aos cursos superiores constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Este Índice é divulgado anualmente pelo INEP. O IGC utiliza-se da média dos Conceitos Preliminares de Cursos (CPC), sendo a ponderação determinada pelo número de matrículas em cada um dos cursos de graduação correspondentes, e da média ponderada das notas dos programas de pós-graduação, obtidas a partir da conversão dos conceitos fixados pela CAPES, sendo a ponderação baseada no número de matrículas em cada um dos cursos ou programas de pós-graduação *strictu sensu* correspondente (POLIDORE, 2009).

De acordo com Reynaldo Fernandes, presidente do INEP em 2009, com os índices criados “o estudante pode ter uma opinião diferente sobre os cursos”. O conceito ENADE “mostra qual curso forma profissionais mais bem preparados”, já o IDD “tenta isolar o efeito do ingresso do aluno. Mostra o quanto a faculdade acrescenta aos estudantes”. Para o MEC, o CPC, que vai de 1 a 5 é um indicador prévio da situação dos cursos de graduação no país:

Para que os valores se consolidem, e representem efetivamente o que se espera de um curso em termos de qualidade e excelência, comissões de avaliadores farão visitas in loco para corroborar ou alterar o conceito obtido preliminarmente [...]. Consolidado o processo de avaliação conduzido pelo INEP, cursos com conceito 3 serão aqueles que atendem plenamente aos critérios de qualidade para funcionarem. Da mesma forma, cursos com conceito 5 serão cursos de excelência, devendo ser vistos como referência pelos demais. O conceito permanente servirá como referência para subsidiar o processo de regulação dos cursos de graduação no país. (PORTAL MEC).

Este último instrumento de avaliação institucional estabelece a escala de um a cinco, em que o conceito 1 significa “Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro **muito aquém** do que expressa o referencial mínimo de qualidade” e o conceito cinco significa “Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro **muito além** do que expressa o referencial mínimo de qualidade”. Todavia, o que significa “muito além” e “muito aquém” e, ainda, qual o significado ou mensuração para “referencial mínimo de qualidade”? Onde estão estabelecidos esses critérios?

Nesse sentido, a avaliação institucional usa a obtenção de dados quantitativos e qualitativos sobre estudantes, professores, estrutura organizacional dos recursos físicos e materiais, as práticas de gestão, a produtividade dos cursos, e dos professores entre outros com o objetivo de emitir juízo valorativo e tomar decisões em relação ao desenvolvimento da instituição. (POLIDORI et al, 2008).

No projeto do Sinaes, a questão da qualidade e da garantia da qualidade é posta como um tema central. De acordo com Dias Sobrinho (2008), a garantia da qualidade e a acreditação são fenômenos que ganham importância com a emergência e o desenvolvimento das estratégias neoliberais das concepções de mercado, de massificação, diversificação, privatização e transnacionalização nos sistemas de educação superior, tendo primazia “as noções de qualidade e os modelos de avaliação e garantia de qualidade ancorados nas doutrinas e práticas neoliberais”. (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 817-818). Segundo ele:

“A qualidade é, então, conformidade a padrões previamente estabelecidos por especialistas e pelos membros de órgãos que definem os critérios e padrões através dos quais são controlados os setores acadêmicos e efetuadas as medidas. Como tendência geral, se observa que, quando a avaliação e o conceito de qualidade estão determinados pelos especialistas externos e as autoridades governamentais, em geral, se limitam a controlar, medir, certificar e regular, em detrimento dos processos participativos e formativos de reflexão e debates da comunidade acadêmica e científica, com prejuízo, portanto, ao exercício da autonomia universitária.” (DIAS SOBRINHO, 2008, P. 819).

Se em seu projeto inicial o SINAES se colocava como um sistema de avaliação participativo e emancipatório, as recentes ações do INEP interrompem a construção desse processo participativo e promovem o retorno a posturas, axiomas e enfoques próprios do paradigma técnico-burocrático. A primeira iniciativa consistiu no desmonte da equipe que desenvolveu o projeto, “desmontada essa equipe, o SINAES, ainda em processo de consolidar-se como cultura, pouco a pouco foi perdendo sua riqueza teórica e sua potencialidade ético-política e foi se reduzindo a índices” (DIAS SOBRINHO, 2008, p.820).

Para Dias Sobrinho (2008) a avaliação institucional, nesta nova fase do SINAES se torna periférica, fazendo com que as CPAs sejam desestimuladas e percam sua função, passando o ENADE e os estudantes a serem as principais fontes de informação para a formulação dos índices de qualidade. Essas mudanças não refletem meramente uma mudança de metodologia, mas, uma mudança do paradigma de avaliação: “da produção de significados e reflexão sobre os valores do conhecimento e da formação, para o controle, a seleção, a classificação em escalas numéricas” (2008, p.821).

Como já mencionamos acima, a qualidade é medida pela soma de 3 indicadores: o desempenho do estudante no exame nacional, mais o IDD (Índice de Diferença de Desempenho) e o índice de insumos. Para Dias Sobrinho:

“Toda a responsabilidade cabe ao estudante; a qualidade final depende do seu desempenho em exame e de sua opinião, independente da área profissional e de estudos, dos compromissos e idiosincrasias, da capacidade de discernimento e de tantas outras variáveis que dificilmente podem avaliar essa metodologia como adequada e suficiente para determinar com precisão, rigor e justiça as escalas de qualidade de uma instituição ou de um curso” (DIAS SOBRINHO, 2008, p.821).

Não há dúvidas de que esse tipo de avaliação possui um forte cunho instrumental, as questões colocadas em uma prova, para avaliar a qualidade de uma instituição ou de um curso,

em que o aluno tem que responder sim ou não a questões concernentes ao cotidiano institucional, não põem em discussão os significados mais profundos, como por exemplo, se “corresponde às necessidades da sociedade e em que concepção ético-política se inscreve, que tipo de formação propicia”. (DIAS SOBRINHO, 2008, p.822). O resultado deste tipo de avaliação são a formação de rankings entre as instituições e a imposição de conceitos e controle de qualidade por atores externos ao cotidiano das instituições educativas.

Várias questões são deixadas de lado neste processo. Questões relativas sobre qual o padrão de qualidade se impõem as comunidades acadêmicas, e, especialmente, se esse padrão pode se aplicado à todas as áreas do conhecimento e realidades sociais sem distinção. Esse tipo de avaliação que está sendo praticada contribui para a liberdade acadêmica e para o fortalecimento das políticas de democratização da educação superior? Ao que parece, quando se foca em índices e escalas comparativas “acabam modelando de cima para baixo currículos e métodos de ensino, sem a participação daqueles que são os principais responsáveis, no dia-a-dia, pela construção da qualidade educativa” (DIAS SOBRINHO, 2008, p.824).

Podemos dizer, que as políticas educacionais para o ensino superior e mais especificamente os processos de avaliação universitária tiveram continuidade e aprofundamento no governo da atual presidente Dilma Rousseff. O SINAES continua a vigorar como sistema nacional de avaliação das universidades, apenas com algumas inovações, a exemplo dos índices discutidos acima. Numa perspectiva crítica, alguns especialistas em política educacional compreendem o SINAES, que se coloca como estratégia de melhoramento da Educação Superior, como uma estratégia política que atende às recomendações dos grandes organismos internacionais para o setor em países em desenvolvimento, acentuando os mecanismos de dependência de produção acadêmica aos interesses do sistema de produção e do mercado capitalista, e agrada políticos, empresários, responsáveis e alunos e muitos educadores, democratizando o conjunto da educação escolar apenas em sua aparência (FRIGOTTO, 2011; MELO, 2006; SILVA JUNIOR, 2007).

Não se podemos ignorar que expressões como “qualidade”, “eficiência” e “demandas sociais”, nesse contexto específico, relacionam-se a uma lógica de mercado destinada a ocupar os espaços públicos. Enquanto a universidade é reconceituada de modo a adotar um modelo gerencialista e contábil, centrando-se “no cálculo e na medição de resultado, desvalorizando os processos e os resultados mais difíceis de mensurar e comparar, favorecendo a padronização” (Lima, Azevedo e Catani, 2008, p. 55), “a tradicional regulação estatal das universidades é afastada a partir do momento em que o Estado passa a ser definido

como “parceiro” que contratualiza com as instituições, já não as controlando diretamente, mas antes supervisionando-as” (Lima, Azevedo e Catani, p. 57). O estabelecimento do Espaço Europeu de Educação Superior tem recebido atenção por parte de diversas pesquisas, sobretudo por meio de duas abordagens. A primeira refere-se à correlação de seus princípios com a internacionalização da economia e a inserção política da Europa no ambiente da mundialização do capital. A segunda explora a postura dos Estados nacionais diante da progressão de implementação do Processo de Bolonha em cada país signatário. A própria condição do Processo não é aquela de uma reforma clássica da educação superior, mas de uma regulação progressiva, truncada e repleta de ambiguidades. Cada país participante está envolvido em tensões internas relativas ao Processo de Bolonha cujos desenvolvimentos e consequências nem sempre se mostram evidentes. Não se trata da internacionalização de um modelo nacional de educação superior, mas a criação de um espaço supranacional.

Se há, portanto, dificuldades de analisar a situação da relação entre Estados nacionais signatários de Bolonha e as iniciativas de regulação supranacional europeia, é ainda mais complexo analisar como Estados nacionais que não compõem o Espaço Europeu de Ensino Superior, sobretudo na América Latina interagem com o Processo de Bolonha. A abordagem por competências tem como aspecto central o foco nos resultados e menos no processo. Trata-se de privilegiar o estabelecimento de critérios e metas que permitam alcançar o objetivo de tornar os estudantes capazes para executar determinadas tarefas ao fim de seu período de estudos, bem como instrumentalizá-los para a aprendizagem ao longo da vida. Se há uma face positiva nessa perspectiva, que é avaliar a qualidade da educação oferecida, ela fica sujeita ao que se concebe como resultado esperado da formação do estudante. Ou seja, se os valores do livre mercado presidirem a constituição dos fins da educação, a tendência é de empobrecimento da qualidade e da mudança da concepção de educação (mais ampla) para se aproximar mais do treinamento bastante restrita: “a tarefa universitária fica limitada a algumas competências as quais lembram as elaboradas para formar, selecionar e recrutar recursos humanos para o mundo da empresa” (Bolívar, 2009, p. 122).

Percebe-se, portanto, a tendência de estender à América Latina tais orientações que hoje predominam na construção do Espaço Europeu de Educação Superior e os procedimentos de avaliação assumem papel relevante neste processo. Bolívar aponta para a tentativa de “redesenho da atividade docente”, no qual este ator da comunidade acadêmica deixaria progressivamente as aulas magnas e a transmissão de conhecimento como prioritários para se aproximar de funções mais próximas da tutoria, do apoio e da motivação ao estudante,

para que este adquira conhecimentos, habilidades e “aprenda a aprender”. Apesar da vantagem da perspectiva de redução do número de alunos por professor, este redesenho implica em inserir uma lógica gerencialista no seio da atividade docente, tendência que vem se observando na América Latina também.

No âmbito da relação MERCOSUL-União Européia destacam-se, já há vários anos, algumas iniciativas no setor da educação superior. Ambas organizações supranacionais buscam intensificar a cooperação interinstitucional, ampliar o intercâmbio de estudantes e docentes, bem como aproximar critérios de avaliação, de acreditação e de equivalência entre títulos.

Os procedimentos de avaliação trazem consigo a noção da emergência de uma “nova ordem educacional” (Antunes, 2009, p. 27). De acordo com Antunes (2009) o processo de mercantilização da educação superior é o elemento central dessa nova ordem educacional. Nos dizeres de Carmen C. B. C. Bastos, “uma convergência inegável que ocorre num nível mundial diz respeito ao eixo orientador de todas estas mudanças, que se situam na dimensão economicista, neoliberal, impostas pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial” (Bastos, 2009, p. 160). Diante disso, o Espaço Europeu de Educação Superior e os Estados nacionais da América Latina, dentre eles o Brasil, buscam reorientações de papéis da universidade, geralmente perpassados por critérios mercadológicos. Do ponto de vista da ação do Estado, ele não mais se apresenta, nos intentos reformistas, como instância de controle burocrático tradicional, interventor, mas como mero regulador institucional, tal como já ocorre nas agências regulatórias em outras áreas estratégicas que não a educação. O discurso do “marco regulatório” foi, sob o governo Lula (2003-2010), uma das tônicas das políticas da esfera federal.

Ao invés de (re)aproximar a universidade de sua função humanística e de seu caráter de instituição que permite o contraditório, o pensamento plural e a proposição de possíveis novos caminhos para os desafios sociais de nossa época, o Processo de Bolonha parece tender a aproximar a educação superior, conforme pode-se ler em vários analistas, da imitação das regras e regulações do livre mercado, entendido como paradigma de eficiência.

No Brasil, o SINAES implementou nas universidades procedimentos de avaliação que em nada demonstraram avanço em relação a outras formas de avaliação anteriores, tais como o Provão, mas sim uma reedição de velhas práticas, embora cada vez mais sofisticadas, de racionalização e mercantilização da educação superior.

Neste capítulo apresentamos uma análise interna do SINAES a partir da visão constituída nos documentos oficiais do MEC. No próximo capítulo, trabalhando os dados particulares desta pesquisa, analisaremos a construção do processo de avaliação interna da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) sob o marco do SINAES.

CAPÍTULO 4

O SINAES NA UFPB: ANÁLISE DA AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

Este capítulo, sobre o processo de autoavaliação institucional da Universidade Federal da Paraíba, que constitui uma das dimensões do SINAES, tem como objetivo examinar como vem sendo construída a avaliação interna na UFPB, a partir de fontes documentais e das vozes dos membros da Comissão Própria de Avaliação, da Comissão Executiva de Avaliação Institucional, Diretores ou Vice-diretores de Centros e Coordenadores ou Vice-coordenadores de cursos de graduação sobre o processo de avaliação interna e a construção de uma cultura de avaliação na universidade. A pesquisa ocorreu no Campus I, em João Pessoa, entre os meses de outubro de 2013 e janeiro de 2014.

Como o nosso interesse geral é entender como os procedimentos de avaliação estão sendo implementados nas universidades brasileiras e seus impactos, resolvemos estudar o caso particular da Universidade Federal da Paraíba com o intuito de contribuir ao debate geral através de uma análise particular, uma espécie de exemplo de como o processo de avaliação se dá efetivamente. Escolhemos estudar empiricamente a UFPB porque, além do fato de que não há dados qualitativos sobre os processo de avaliação nesta universidade, a UFPB aderiu e implementou institucionalmente o processo de avaliação interna desde a criação do SINAES em 2004. Por essa razão, achamos importante para a nossa pesquisa estudar o seu processo para entendermos de que forma este se relaciona com o problema do aumento da racionalização e instrumentalização das universidades através de procedimentos avaliativos.

Como vimos nos capítulos anteriores, os procedimentos de avaliação surgiram nas universidades européias e norte-americanas ao longo do século XX, em um contexto marcado pelas transformações ocorridas nas sociedades capitalistas e consolidaram-se firmemente após o Processo de Bolonha. Vimos que vários foram os processos sociais envolvidos na implementação desses procedimentos avaliativos nas universidades e que contribuíram para a centralidade dos processos de avaliação para as políticas do ensino superior no mundo e especificamente no Brasil: a massificação da educação, a transformação da técnica e da ciência em uma importante força produtiva, a diferenciação do trabalho social, a centralidade da educação para o desenvolvimento das sociedades, a adoção de políticas neoliberais, a

“modernização” da gestão pública e o Processo de Bolonha. Os governos atuais vêm atribuindo à avaliação um papel importante na reforma dos sistemas educativos, onde ela é vista como instrumento de legitimidade de poder e eficaz organizadora de reformas em educação. Vimos que a implantação desses procedimentos de avaliação nas universidades não é uma prática neutra, mas que envolve várias questões políticas, econômicas, sociais e culturais e por esse motivo é uma questão sociologicamente importante.

O argumento que está por trás da necessidade de consolidação dessa cultura de avaliação é a melhoria da qualidade da educação e a prestação de contas à sociedade dos investimentos que é feito no ensino superior. Esse argumento não se mostra tão evidente, visto que em países como os Estados Unidos e a Inglaterra não é tão claro o lugar do financiamento público nas universidades e a cultura de avaliação já é bem avançada. A cultura de avaliação e os processos de garantia e melhoria da qualidade da educação superior se consolidaram com o Processo de Bolonha, assumindo papel de destaque como política educacional e tornando o sistema educacional adaptado às novas demandas ou necessidades do mundo do trabalho, da economia e da sociedade. Portanto, aquilo que se denomina de Processo de Bolonha formata uma política de idéias, metas, programas, projetos e instrumentos bem delineados, com propósitos de reformar a educação superior europeia num novo contexto: o da sociedade e economia do conhecimento, atendendo às demandas de formação de ‘capital humano’. Esse movimento, ainda em curso, incide sobre os sistemas educativos de modo a induzi-los à constante mudança seja, para oferecer um número maior de cursos, flexibilizar a forma de atendimento (presencial ou a distância) e grades curriculares ou para diferenciar e diversificar as funções da educação superior na sociedade. Trata-se, portanto, de acordo com Dias Sobrinho (2005), não de um remodelamento das instituições em seu plano individual, mas do sistema como um todo, readaptando a um novo tempo ou contexto iniciado desde a década de 70, qual seja, o desmantelamento do *Welfare State*. Com efeito, o Processo de Bolonha, como materialização de um longo processo para reorganizar a educação superior na Europa, pretende criar as condições necessárias para a transição dos sistemas enquanto lugar de estratégia dos interesses dos Estados nacionais para o lugar de estratégia dos interesses do mundo globalizado, transnacionalizado, flexível e competitivo.

O problema desse argumento apontado por alguns autores (SHORE, 2009), conforme discutido nos capítulos anteriores, é que esses procedimentos de avaliação estão transformando as instituições universitárias através de uma maior instrumentalização. Essa instrumentalização é feita a partir da inserção de práticas, tais como indicadores de

desempenho e formação de rankings entre instituições, que não condizem com um ideal de universidade, que deveria estar voltada para a construção da autonomia e democratização do conhecimento científico.

De acordo com Strathern (1999) os profissionais da universidade foram absorvidos nesse fenômeno global, tanto dentro como além da Europa, tornando-se cúmplices desse processo. Mas será que não existem formas de resistências a esse processo? Será que este é um processo consensual e inexorável? No Brasil, muitos autores têm criticado essas práticas (RICCI, 2009; DIAS SOBRINHO, 2008; SCHIMIDT, 2011; SCHWARTZMAN, 2010; SILVA, 2009; SGUISSARDI, 2008). O que pretendemos é entender se e como essa cultura de avaliação vem se consolidando nas universidades brasileiras, a partir do caso específico da Universidade Federal da Paraíba.

Em nossa pesquisa empírica, realizada na UFPB, entre os meses de outubro de 2013 e janeiro de 2014, tivemos como objetivo principal responder a algumas questões que se colocam como pertinentes para contribuir sociologicamente para esse debate sobre os procedimentos de avaliação nas universidades: Há a consolidação dessa cultura de avaliação na UFPB? Esses procedimentos de avaliação implicam na construção de uma nova ética e de um novo ideal de universidade para o corpo acadêmico da UFPB? E qual o caráter particular do processo de autoavaliação da UFPB?

Nossa escolha metodológica foi a abordagem qualitativa a partir do emprego de observação participante e de entrevistas com quatro Diretores ou Vice-diretores de Centro; oito Coordenadores ou Vice-coordenadores de Cursos; seis membros da CPA e três membros da CEAI. O destaque na pesquisa foi dado às vozes de atores importantes do processo de avaliação interna da universidade, que, em seus lugares e tempos institucionais, têm envolvimento com a construção desse processo, vivenciando na prática a aplicação do SINAES. Esta escolha de uma abordagem qualitativa foi importante na medida em que nos levou a uma melhor compreensão das relações e visões dos diferentes atores sobre o processo do qual participavam e ao entendimento de que os julgamentos, significações, vivências e reações, expressas na falas de cada um deles, faziam parte da intervenção que estavam realizando na instituição com o processo de avaliação interna e de seus possíveis ou esperados resultados. Todos os dados coletados foram vistos como referências e indicações necessárias à compreensão das questões norteadoras da investigação.

4.1 Breve Histórico das Avaliações na UFPB

A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) foi criada pela Lei Estadual 1.366, de 02 de dezembro de 1955. Primeiro foi instalada com o nome de Universidade da Paraíba. Em seguida, com a sua federalização, aprovada e promulgada pela Lei nº. 3.835 de 13 de dezembro de 1960 foi transformada em Universidade Federal da Paraíba, incorporando as estruturas universitárias existentes nas cidades de João Pessoa e Campina Grande³.

Com a sua federalização, a UFPB passou a atuar em sete *campi* implantados nas cidades de João Pessoa, Campina Grande, Areia, Bananeiras, Patos, Sousa e Cajazeiras. Em 2002, a Lei nº. 10.419 de 9 de abril de 2002 criou, por desmembramento da UFPB, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com sede em Campina Grande. A UFPB ficou então, composta pelos *campi* de João Pessoa (capital), Areia e Bananeiras, passando os demais *campi* (Campina Grande, Cajazeiras, Patos e Sousa) a serem incorporados pela UFCG.

Em 2005, com o Plano de Expansão das instituições públicas de ensino superior, denominado Expansão com Interiorização, do Governo Federal, a UFPB criou mais um campus, no Litoral Norte do Estado, abrangendo os municípios de Mamanguape e Rio Tinto⁴.

O atual Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2009 – 2012 da UFPB foi lançado em agosto de 2010, na gestão de Romulo Soares Polari, e seguiu o modelo do Ministério da Educação de acordo com o Artigo 16 do Decreto Nº 5.773, de maio de 2006. O PDI define “os elementos orientadores da vida acadêmico-administrativa institucional: a missão, a visão de futuro, as diretrizes, os objetivos e as metas” (PDI, 2010, p.19).

De acordo com o PDI da UFPB:

“No atual estágio de complexidade que caracteriza o funcionamento das organizações, a necessidade do planejamento se impõem aos

³ Dados do Site da UFPB.

⁴ A estrutura da UFPB divide-se em: *Campus I*, na cidade de João Pessoa, compreendendo os seguintes Centros: Centro de Ciências Exatas e da Natureza (CCEN); Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA); Centro de Ciências Médicas (CCM); Centro de Ciências da Saúde (CCS); Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA); Centro de Educação (CE); Centro de Tecnologia (CT); Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) e Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional (CTDR); *Campus II*, na cidade de Areia, compreendendo o Centro de Ciências Agrárias (CCA); o *Campus III*, na cidade de Bananeiras, abrangendo o Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias (CCHSA) e o *Campus IV*, nas cidades de Mamanguape e Rio Tinto, com o Centro de Ciências Aplicadas e Educação (CCAIE). Três novos centros foram criados em 2011 pelo Conselho Universitário (Consuni). São eles: o Centro de Informática, o Centro de Energias Alternativas Renováveis e o Centro de Biotecnologia.

administradores, apoiando o processo decisório, assegurando o primado da racionalidade administrativa e orientando as ações institucionais. É necessário, que a instituição tenha linhas de ação viabilizadoras de uma nova cultura administrativa, assegurando a sua permanente adaptação ou ajustamento a um cenário externo em contínuas e profundas mudanças”. (PDI, 2010, p.19).

Através deste PDI a instituição pretende pautar as suas ações administrativas em três princípios básicos: racionalidade, alocação de recursos orçamentários de forma participativa e democrática e transparência na gestão. (PDI, 2010, p.20). O PDI tornou-se fundamental ao Sistema de Avaliação Institucional devido ao seu ajustamento ao Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). A Missão e a Visão da UFPB, expressas no PDI, se delineiam da seguinte forma:

- Missão - A Missão da UFPB está definida como:
 - “Integrada à sociedade, promover o progresso científico, tecnológico, cultural e socioeconômico local, regional e nacional, através das atividades de ensino, pesquisa e extensão, atrelado ao desenvolvimento sustentável e ampliando o exercício da cidadania”. (PDI, 2010, p.21).

- Visão – A visão da UFPB está definida como:
 - “Uma universidade líder no processo de desenvolvimento tecnológico, científico, cultural e socioeconômico no âmbito local, e referência regional e nacional com relevante inserção internacional, caracterizada por avançadas formas de gestão e organização acadêmico-administrativas”. (PDI, 2010, p.21).

O PDI é um documento importante para entendermos melhor nosso objeto de estudo por que o SINAES colocou o PDI como um de seus principais eixos de referência. Para termos uma ideia de como estes dois documentos estão atrelados, um dos objetivos do PDI da UFPB é sensibilizar os atores envolvidos, “para que possam assimilar e consolidar gradativamente a cultura de avaliação” (PDI, 2010, p.120).

O SINAES (BRASIL, 2004) torna obrigatória a prática do Plano de Desenvolvimento Institucional para que as instituições de educação superior possam ser avaliadas em qualquer etapa de suas existências. O detalhamento mínimo do que deve constar no PDI foi discriminado pelo decreto presidencial nº 5.773, de 2006 (BRASIL, 2006). Elaborado para um período de cinco anos, o PDI é definido pelo MEC (BRASIL, 2007, s/p) como um:

[...] documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver.

É interessante para a nossa análise notarmos que, enquanto exigência do SINAES, o PDI foi criado para implementar uma noção de planejamento e gestão com a finalidade de aumentar a “racionalização” e controle das universidades. Portanto, o PDI tem um objetivo bem definido que é verificar se as instituições estão cumprindo metas e contribuindo para o desenvolvimento regional e nacional de forma eficiente. Outra relação entre o PDI e o SINAES é que todos os relatórios de autoavaliação produzidos pela CPA da UFPB tomam por base o PDI da universidade, há uma proximidade muito grande entre os argumentos presentes nos relatórios de autoavaliação e o PDI. Para tomarmos um exemplo, tanto o PDI da universidade quanto o relatório de autoavaliação de 2008 dedicam uma parte de seu texto a tratar da universidade enquanto uma organização que carece de um modelo de gestão administrativa eficiente, bem como introduzir estratégias de planejamento para atender as “necessidades do ambiente externo” e a avaliação é entendida como um instrumento que irá “identificar as necessidades de ações corretivas para a melhoria do processo gerencial” (AVALIES, UFPB, 2008, p.11).

Passemos agora a análise de como se deu o processo histórico de avaliações na UFPB. No ano de 2013, a atual presidente da CPA da UFPB Maria Elba Dantas de Moura, professora aposentada da UFPB, lançou um texto em que realiza uma análise dos processos de avaliação ocorridos na UFPB ao longo de seus 9 anos de avaliação interna⁵. Neste texto ela relata as experiências da UFPB com avaliação, os problemas enfrentados com a administração superior e a aceitação da comunidade acadêmica dos procedimentos avaliativos. Esse texto se tornará uma das referências em nossa análise.

De acordo com ela, as primeiras experiências de avaliação na UFPB ocorreram na segunda metade da década de 1990, com a Comissão de Avaliação Institucional – CAVI, constituída por docentes que participaram do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), instituído pelo Ministério de Educação- MEC, em 1994.

A CAVI passou a atuar coordenando institucionalmente o processo de análise e avaliação dos Relatórios de Atividade Docente - RAD (Esses relatórios comprovavam, junto ao MEC, atividades que habilitassem os docentes ao recebimento da Gratificação de Estímulo

⁵ Evolução Histórica das Autoavaliações Institucionais na Universidade Federal da Paraíba, 2013.

à Docência – GED). (MOURA *et al*, 2013, p.5). Em seguida, foi criada uma nova comissão, a Comissão de Avaliação da Graduação – CAVG. Em 2001, essa comissão iniciou o Projeto Institucional de Avaliação de Desempenho Docente pelos Discentes, que contou com apoio da Pró-reitora de Graduação sendo implantado em 2002, após “etapas de sensibilização da comunidade acadêmica, convencimento político e aprovação do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – CONSEPE” (MOURA *et al*, 2013, p.5). Essa mesma Comissão, a CAVG, liderou os grupos de estudo e debates na UFPB, sobre o SINAES, sendo transformada, com os ajustes previstos na Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, na primeira Comissão Própria de Avaliação (CPA) da UFPB.

O processo de autoavaliação da Universidade Federal da Paraíba dentro do projeto SINAES iniciou-se em 2004, primeiro ano de institucionalização do SINAES nas universidades brasileiras. O período de realização dessa primeira avaliação constituiu o triênio de 2004 a 2006, e o primeiro relatório de autoavaliação institucional foi realizado no ano de 2006 e postado no sistema do Inep (em maio de 2006 (MOURA *et al*, 2013, p.2).

Essa primeira Autoavaliação Institucional da UFPB, foi realizada com grandes dificuldades, como esclarece Moura *et al* (2013):

“O embate político com a gestão superior – que excluiu toda e qualquer avaliação da sua prática administrativa (embora ela, em tese, constasse no Plano de Desenvolvimento Institucional daquele período) – trouxe entraves diversos e dificuldades de toda ordem que só foram superados em função do aporte de recursos financeiros feito pelo INEP às CPAs das Instituições Federais de Educação Superior, mediante a celebração de convênio no final de 2005”. (MOURA *et al*, 2013, p.6).

Portanto, mesmo que o processo de autoavaliação estivesse institucionalizado na UFPB através de uma política nacional de avaliação do ensino superior, como é o SINAES, e estivesse presente no PDI da universidade, ela esbarrou em entraves políticos com a administração superior da universidade. Ou seja, houve uma tensão entre a concepção de uma política nacional de avaliação e a forma como ela se enraizou na realidade concreta da UFPB. Essa tensão se deu na medida em que, segundo Moura (2013), o reitor da universidade não concordou com o modelo de avaliação que estava sendo implementado, criando uma série de obstáculos à realização do processo de avaliação entre os anos de 2004 e 2006 e impedindo que o processo de avaliação fosse plenamente realizado nos anos subsequentes, inclusive, de

acordo com o que um dos membros da CPA nos informou, fechando a sala onde a CPA estava instalada.

Ainda, para demonstrar essa tensão, de acordo com a fala da atual presidente da CPA:

[...] Nesses quase dez anos de SINAES houve uma descontinuidade muito grande, durante o período de uma administração superior anterior à Margareth [*atual reitora*] que não dava a menor força, o menor estímulo e dizia isso com todas as palavras, chegou a dizer a uma das comissões que eu presidi na época, que eu deixei por causa disso. Não valorizava, que não era esse tipo de avaliação que ele queria, que ele queria de outras formas, etc. Então houve essa descontinuidade. (Entrevista concedida pela presidente da CPA em 22/11/2013).

Ainda de acordo com MOURA *et al*, foi através de um “aporte de recursos financeiros” realizado através de um convênio INEP-UFPB, que se tornou viável a organização, a promoção e a divulgação da autoavaliação na instituição, mesmo sem o apoio da administração superior da universidade, pois foi com esses recursos que foram elaborados e impressos o material de divulgação do SINAES, os deslocamentos da CPA através dos Campi para aplicar questionários de avaliação e a compra de equipamentos de informática. Esse convênio possibilitou a logística da impressão e da divulgação dos relatórios de autoavaliação que foram encaminhados à comunidade acadêmica e ainda a publicação, em 2006, do livro “O SINAES na UFPB: relato das experiências da Comissão Própria de Avaliação e da Comissão Executiva de Avaliação da Universidade Federal da Paraíba” organizado pela professora Maria Elba Dantas Moura, presidente da CPA na época e também presidente da CPA na atual avaliação interna de 2013 da UFPB. Além do convênio entre o INEP e a UFPB houve a intervenção da Controladoria Geral da União “que determinou prazo para que a Administração Superior disponibilizasse à CPA os documentos que esta lhe solicitara sem sucesso” (MOURA *et al*, 2013, p.6).

Este é mais um dos indicadores dos problemas políticos enfrentados na UFPB para implantação dos procedimentos de avaliação de forma participativa e democrática. A necessidade de interferência da Controladoria Geral da União para que a administração superior da universidade disponibilizasse os documentos necessários para que a CPA realizasse o seu trabalho de avaliação demonstra certa burocratização dos procedimentos administrativos da universidade e no mínimo, má vontade em colaborar para a consolidação de um processo democrático de avaliação da universidade, onde se percebe que interesses

resultantes de uma distribuição de poderes particular se impõe ao desenvolvimento dos planos de avaliação.

Todavia, no período posterior à primeira avaliação não foi realizada uma nova autoavaliação institucional na UFPB. De acordo com Moura et al (2013):

“Sem o apoio da Administração Superior, sem os meios para continuar com as atividades de sensibilização, com poucos recursos financeiros para realizar deslocamentos, pesquisar e contratar serviços de tecnologia de informação para consolidar as bases de dados, foram vão os esforços empreendidos. Observou-se, em consequência, o retrocesso da ainda incipiente cultura de avaliação. A esse processo de desmonte, as CPAs do período 2007-2010 assistiram, impotentes, apesar dos esforços empregados para evitar a descontinuidade da avaliação institucional interna” (MOURA et al, 2013, p.6).

Na fala recortada acima vimos que a presidente da CPA dá um sentido positivo ao termo “cultura de avaliação” pois entende como algo positivo, que deve ser construído na universidade. Diante de tudo que discutimos ao longo do nosso trabalho, compreendemos isto como uma questão problemática porque a construção de uma cultura de avaliação não faz parte de um ideal de universidade e nem contribui para a democratização da universidade e fortalecimento de sua autonomia, mas, para o aumento da racionalização e burocratização dos processos de trabalho universitários. Podemos inferir ainda a partir desta fala que esses primeiros anos de implementação de procedimentos de avaliação na UFPB não foram suficientes para propiciar um processo de participação e envolvimento da comunidade acadêmica no debate em torno do significado da avaliação para a universidade.

Com todos esses problemas enfrentados, os relatórios de autoavaliação institucional que eram postados pelas CPAs, a cada final de março, no sistema e-MEC “limitaram-se a reproduzir os relatórios de gestão dos diversos setores da Administração Superior” (MOURA et al, 2013, p.7). Ainda segundo Moura, no final do ano de 2010 uma nova CPA foi criada e atuou de 2010 até 2012. Esta CPA foi criada com o objetivo de promover a avaliação dos cursos que foram criados pelo Programa de Reestruturação das Universidades (REUNI) na UFPB, embora não fosse uma atribuição da CPA, conforme disposta na Lei 10.861, que se refere às atribuições da CPA. Com essa nova atribuição, esta CPA começou a assumir função gratificada e maiores facilidades como recursos financeiros, infraestrutura, recursos humanos e tecnológicos.

“Nesse contexto, a CPA 2010-2012 elaborou questionários de avaliação de docentes pelos discentes, de autoavaliação dos docentes, de avaliação das turmas e formatou questões pontuais sobre infraestrutura e missão institucional. Apesar de direcionar todas as suas ações para a avaliação dos cursos de graduação surgidos em consequência do REUNI, o conjunto de questionários elaborados, aprovados em Resolução e dispostos em módulo informatizado - não chegou a ser aplicado à comunidade acadêmica. Tudo isso se resumiu à aplicação de um pré-teste que resultou em malograda experiência, face à incipiente participação de alunos e professores. Mais uma vez, portanto, o relatório de autoavaliação postado por essa CPA no sistema e-MEC, em março de 2012, versou sobre a análise dos relatórios de gestão dos setores da administração superior da instituição. Em outras palavras, a autoavaliação institucional não foi, novamente, levada a efeito” (MOURA et al, 2013, p.7).

Em resumo, os três períodos de avaliação anteriores ao atual processo de avaliação dividem-se em: a) Primeiro período 2004 – 2006, em que foi realizada uma autoavaliação, apesar dos problemas políticos enfrentados com a reitoria e a falta de apoio institucional, finalizando com a elaboração de um relatório de autoavaliação; b) Segundo período 2007 – 2010, não houve autoavaliação na UFPB e os relatórios de autoavaliação foram reproduções dos relatórios de gestão dos diversos setores da Administração Superior; e c) Terceiro período 2010 – 2012 foi realizada avaliação dos cursos criados pelo REUNI, que contou com recurso e apoio institucional, mas, com a pequena participação da comunidade acadêmica, a avaliação não foi levada a cabo e o relatório mais uma vez foi uma reprodução dos relatórios de gestão dos diversos setores da Administração Superior.

O primeiro Relatório de Autoavaliação Institucional foi lançado em maio de 2006, referente ao período 2001 – 2004, na gestão do Reitor Romulo Soares Polari. A CPA que dirigiu o processo de autoavaliação, com um mandato de dois anos, foi designada pela PORTARIA R/GR/N.021/2004, de 14/06/2004 e era composta por cinco membros (um docente; um discente; um servidor técnico-administrativo; um representante da comunidade externa; e a presidente, a professora Maria Elba Dantas de Moura). A CEAI era composta por doze membros (representantes dos Centros de Ensino da UFPB e a presidente, a professora Maria Elba Dantas de Moura).

Neste relatório, a ausência de cultura de avaliação foi indicada como principal dificuldade enfrentada na condução do processo de autoavaliação, afirma-se que a ausência de tal cultura se deve a vários motivos: falta de conhecimento sobre os objetivos da autoavaliação, insegurança e desconfiança, como demonstra o trecho a seguir:

“Neste processo de autoavaliação da Universidade Federal da Paraíba identificou-se como dificuldade principal a ausência de cultura institucional de avaliação. Essa realidade gerou as mais diversas reações por parte dos diferentes sujeitos avaliados: incompreensão acerca dos objetivos da autoavaliação, insegurança com relação aos instrumentos e procedimentos, preconceito com relação ao SINAES, desconfiança quanto ao uso das informações por parte do MEC e resistência em fornecer documentos. Em vários casos, os preconceitos já estavam bastante cristalizados, e se impuseram. Mas parte deles foi sendo minimizada ao longo do tempo em função das atividades de sensibilização, muito embora seja forçoso reconhecer que essas atividades estiveram sempre muito aquém do planejado e do necessário, por falta de recursos financeiros. (AVALIES – UFPB, 2006, p.14).

O segundo Relatório de Autoavaliação Institucional foi lançado em novembro de 2008, referente ao período 2005 – 2008, também na gestão do Reitor Romulo Soares Polari. A CPA contou com cinco membros e a CEAI com dez membros. Como esclareceu Moura *et al* (2013), os relatórios de autoavaliação institucional que foram postados pelas CPAs, entre os anos de 2008 a 2010, no sistema e-MEC “limitaram-se a reproduzir os relatórios de gestão dos diversos setores da Administração Superior” (MOURA *et al*, 2013, p.7).

O Relatório de Autoavaliação de 2008 tem um tom mais técnico, em relação ao de 2006, trazendo uma visão muito próxima do PDI da UFPB. O argumento inicial gira em torno das organizações e seus modelos de gestão administrativa, das missões e razões das organizações. De acordo com o relatório o enfoque é:

“O desempenho da Gestão 2005-2008, em que se analisou se as metas traçadas no PDI foram realmente cumpridas e as razões da não implantação de algumas dessas ações. [...] Dessa forma, mais uma vez o processo de autoavaliação consolida-se como um importante instrumento de planejamento e gestão” (AVALIES – UFPB, 2008, p.91).

O Relatório de Autoavaliação do ano de 2010, referente aos anos de 2008 a 2010 foi lançado em março de 2010, também na gestão do Romulo Soares Polari (Portarias R/GR/886/2009 e 885/2009). A CPA foi constituída por cinco membros e a CEAI por doze membros. Este relatório teve como objetivo “consolidar a cultura de avaliação institucional, através da construção coletiva com a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, visando à melhoria da qualidade da UFPB”

(AVALIES – UFPB, 2010, p.7) [...] pois, “Só através da disseminação da cultura de avaliação poderá se construir a Universidade do século XXI e galgar o patamar de referência nacional, como se propõe o PDI 2009-2012. (AVALIES – UFPB, 2010, p.11). Em 2011 e 2012 foram lançados relatórios que se aproximam bastante dos de 2008 e 2010.

O atual processo de Autoavaliação Institucional, objeto principal desta pesquisa, iniciou-se em 2013. Este projeto de autoavaliação da Universidade Federal da Paraíba - UFPB será desenvolvido nas 10 Dimensões definidas na Lei 10.861 de 2004, mas contemplará, inicialmente, as Dimensões 7 - Infraestrutura e 4- Comunicação com a sociedade.

O relatório de 2013 foi lançado em março de 2014, na gestão da atual Reitora Margareth de Fátima Formiga Melo Diniz. O processo de avaliação contou com a participação, através de resposta aos questionários de avaliação, de 6,2% dos 31.837 alunos de graduação e pós-graduação; 42% dos 2.248 docentes e de 29,9% dos 2.558 servidores técnico-administrativos (AVALIES – UFPB, 2014, p.8). Essa participação se limitou ao corpo acadêmico escolher entre as respostas ‘Precário’; ‘Regular’; ‘Bom’; ‘Muito bom’; ‘Não sei’ ou ‘não se aplica’ em dois questionários sobre as dimensões de infraestrutura e comunicação com a sociedade. Esses questionários foram enviados por e-mail para a comunidade acadêmica em geral.

Entre setembro e dezembro de 2013 foi realizado em todos os *Campi* e Centros de Ensino os Seminários de Autoavaliação Institucional, com o objetivo de sensibilizar a comunidade acadêmica e divulgar os instrumentos de avaliação. No decorrer da realização destes seminários foram aplicados os questionários eletrônicos, enviados aos membros da comunidade acadêmica da UFPB. O questionário que versa sobre a dimensão 4, Comunicação com a sociedade, é composto por trinta e uma questões e o questionário que versa sobre a dimensão 7, infraestrutura, é composto por trinta e oito questões, sendo vinte e quatro questões sobre a estrutura física, duas sobre acessibilidade, duas sobre segurança, seis sobre serviços e quatro sobre instalações de uso geral.

Podemos perceber que houve, desde o início da implantação dos procedimentos avaliativos do SINAES na UFPB, períodos de grandes dificuldades para a realização da autoavaliação. Além de falta de apoio da administração superior da universidade, houve pouca participação do corpo acadêmico. O resultado foi vários anos sem realização efetiva da autoavaliação e a mera reprodução dos relatórios sem a existência de uma autoavaliação ampla e participativa de toda a comunidade acadêmica. Ou seja, o que se chamou de documento de autoavaliação era nada mais do que uma peça burocrática reproduzida para

cumprir os requisitos de instâncias superiores, sem que a comunidade a ser avaliada tomasse parte ou ao menos tomasse conhecimento desta situação.

Uma análise mais detalhada dos relatórios de autoavaliação produzidos pela UFPB nesses três períodos demonstram uma lógica recorrente por trás dos argumentos desenvolvidos. São relatórios muito parecidos uns aos outros, com uma linguagem técnica, que nos leva a inferir que não foram produzidos a partir de um processo amplo e democrático de autoavaliação que envolvesse a comunidade acadêmica no debate sobre o que é a avaliação, sobre seus princípios e qual a concepção de educação que ela envolve. O que podemos inferir a partir da leitura destes relatórios é que eles foram construídos através de um processo burocrático de reprodução de relatórios técnicos sobre a gestão da universidade, sua visão de planejamento e forma de gerir administrativamente a universidade, que em nada contribuem para a construção de uma universidade democrática e emancipatória, mas, para o aumento do controle e da instrumentalização da universidade.

Além disso, as Comissões de Avaliação não foram constituídas a partir de um processo de escolha que envolvesse a comunidade acadêmica, mas através de indicações de gestores, onde não se deixa claro quais os critérios envolvidos nessa escolha. Outra crítica que podemos fazer ao desenvolvimento dos processos de autoavaliação realizados na UFPB é que não foram realmente processos de “autoavaliação”, afinal a comunidade acadêmica não está envolvida no ato de refletir sobre suas práticas e problemas e, muito menos, não há um feedback de todo o processo para a comunidade avaliada: os avaliados não se envolvem no processo, a ponto de construir uma autoavaliação, e nem se inteiram plenamente dos resultados, a ponto de fazer a avaliação reconhecida. Desse modo, apesar do processo estar oficialmente sendo desenvolvido, não há um esclarecimento dos problemas enfrentados, e os relatórios técnicos lançados que deveriam debater o problema da avaliação, o fazem apenas superficialmente. O que se percebe através da leitura dos relatórios, do PDI e do relato de um dos personagens chave na organização, Moura (2013), é que o processo de autoavaliação institucional da UFPB não se realizou como uma democratização da universidade e nem sequer como um momento para dar início ao debate sobre questões importantes e sensíveis para a comunidade universitária. Na verdade, o processo aparenta muito mais contribuir para o fortalecimento de uma lógica instrumental na UFPB uma vez que percebemos a pouca participação da comunidade acadêmica, o processo de controle na forma de escolha dos representantes, o descolamento entre as atividades de avaliação e o cotidiano da universidade, e, além disso, o fato de que o próprio relatório de autoavaliação, como um documento, possui

uma linguagem técnica e burocrática, incapaz de revelar e discutir o cotidiano e os problemas da universidade, evidenciando o fato de que a comunidade acadêmica não participou de fato de todo o processo.

A atual Comissão Própria de Avaliação – CPA, formada em 2013, foi constituída por membros do corpo docente, servidores técnico-administrativo e por discentes indicados pelos diretores dos dezesseis Centros de Ensino da UFPB. Esta CPA foi instituída pela Portaria nº. 393 de 19 de fevereiro de 2013, emitida pela Reitora, e foi composta por nove membros. O regimento interno da CPA estabeleceu ainda outra comissão para auxiliá-la na realização da autoavaliação institucional no âmbito dos Centros: a Comissão Executiva de Avaliação Institucional (CEAI). Atualmente a CPA é composta por treze membros, sendo seis docentes, três técnico-administrativos, dois discentes, um membro da comunidade externa e a presidente da comissão, a professora Maria Elba Dantas de Moura. A CEAI é composta por sete membros, sendo quatro docentes, um técnico-administrativo, um discente e a presidente da comissão, a professora Maria Elba Dantas de Moura.

Pudemos perceber que grande parte das atividades de avaliação na UFPB foram direcionadas por uma única professora. Essa concentração da avaliação em torno de uma pessoa se justifica, segundo a própria, pelo fato de ela já ter participado de outros processos de avaliação na universidade e de ter coordenado durante três anos em âmbito nacional avaliações de instituições e de cursos no INEP. Aparentemente não haveria outras pessoas interessadas em assumir essas posições, e por isso podemos inferir que tal professora acabou por concentrar a direção das avaliações na UFPB justamente por não haver outras pessoas interessadas ou preparadas suficientemente para trabalhar com o tema da avaliação das universidades. Se do ponto de vista individual a dedicação da referida professora é louvável, do ponto de vista institucional é reveladora de um grave problema, afinal as muitas funções que ela assume e administra precisariam ser do interesse e responsabilidade de várias pessoas na universidade. O fato de que apenas uma pessoa precise arcar com todo o peso de uma avaliação da instituição indica claros problemas de gestão e de democratização do debate sobre a universidade, além de demonstrar a falta de interesse ou de um debate mais amplo sobre o tema da avaliação na UFPB.

Quanto à composição daquelas duas comissões, podemos observar que a representação é realizada a partir de indicação, ao sabor das alianças político- institucionais: as comissões vão se compondo de várias formas, com indicação do reitor, de sindicatos, de centros e da pró-reitoria. Em suma, não há registro ou referência clara de formas ou critérios transparentes

que seriam importantes para promover a “institucionalidade” e “legitimidade” à autoavaliação. Dos nove membros que fazem parte da CPA e CEAI entrevistados em minha pesquisa, seis ingressaram nas comissões por convite dos diretores dos centros ao qual pertencem, um por indicação da CPA e um por convite da Reitora, de modo que não é possível estabelecer porque esses representantes foram escolhidos, que características possuem para que possam representar a comunidade nessa atividade avaliação.

Contudo, num breve histórico das avaliações na UFPB, é possível perceber mudanças quando comparamos o atual processo de avaliação com os processos anteriores. A primeira mudança que podemos apontar é em relação ao apoio institucional que a CPA passou a receber na atual gestão da reitora. De acordo com a presidente da Comissão:

[...] Nós nos dirigimos à comunidade sem que haja nenhum cerceamento, nenhuma censura, nada por parte da administração. Então nós temos uma autonomia mas é uma autonomia que implica num respeito, uma colaboração. Agente tem autonomia para trabalhar, para desenvolver nossos projetos, não precisamos submeter a ninguém nosso material de divulgação, nossas atividades. (Entrevista concedida pela presidente da CPA em 22/11/2013).

Mas, a profundidade dessa mudança precisa ser questionada: afinal, se essa modificação também se deveu a rearranjos políticos da ordem da composição dos membros das comissões, talvez não seja possível dizer que houve, de fato, uma mudança. Outro aspecto que podemos apontar como distinto é com relação ao próprio processo de autoavaliação que ocorreu seguindo todas as etapas previstas. Houve os seminários de autoavaliação, a elaboração e aplicação de questionários e a elaboração do relatório de autoavaliação com a devida divulgação de todas as etapas. Ou seja, do ponto de vista dos convites feitos à comunidade e da formalidade dos procedimentos, a presente avaliação seguiu todos os requisitos necessários. Todavia, houve recorrência do problema mais antigo: a participação da comunidade. Como em outros processos de autoavaliação, foi recorrente a pouca participação da comunidade acadêmica em todo o processo, os seminários foram todos esvaziados, os questionários tiveram pouco retorno e o relatório de autoavaliação manteve o tom técnico e burocrático dos outros relatórios.

Além disso, baseada na minha participação nos seminários de autoavaliação, na leitura dos relatórios e nas entrevistas que realizei, é possível afirmar que não houve uma mudança de paradigma com relação ao tema da avaliação na UFPB. Pois, o debate em torno do que é a avaliação, o que significa a implementação de procedimentos avaliativos na

universidade e que mudanças elas podem trazer para a UFPB, continuaram muito superficiais. Essa superficialidade se deve ao fato de o debate em torno do problema da avaliação ter sido abordado, em sua maioria, apenas no que tange às questões de infraestrutura e as melhorias que podem ser trazidas para a UFPB com o diagnóstico realizado pelo processo de avaliação, não sendo contemplado nos debates questões mais essenciais relacionadas ao sentido mesmo da avaliação. Como não há muito interesse da comunidade acadêmica em torno do assunto, isso acaba sendo propício para a continuidade de uma lógica perversa de avaliação que se instala de cima para baixo. Mudanças nas formas do trabalho acadêmico continuam sendo implementadas. Todavia, estas modificações são entendidas como ‘apenas’ mudanças administrativas e de planejamento estratégico, e por isso podem seguir no seu curso de “racionalização” da universidade sem grandes críticas ou questionamentos. Outra observação que precisa ser feita é que, de acordo com as entrevistas realizadas, apesar de muitos funcionários e docentes estarem se adaptando a essa lógica, esperando ansiosos para verem em qual lugar do ranking a UFPB se encontra, muitos outros estão resistindo à “necessidade” de serem avaliados, de terem que se preocupar com qual nota ou conceito seu departamento ou coordenação tem que atingir para subirem no ranking, ou se tem que responder entre bom, ruim ou péssimo em um questionário que não discute a fundo os problemas da universidade e muito menos contribuem para a democratização da universidade ou para o fortalecimento de sua autonomia.

A resistência da comunidade acadêmica a esse processo de avaliação emergiu como dado nos seminários de autoavaliação que participei na UFPB. Esses seminários foram organizados pela CPA e ocorreram entre os meses de setembro e dezembro de 2013 em todos os Centros do *Campi I* da UFPB. Na origem deste trabalho, a idéia era trabalhar exclusivamente com dados qualitativos derivados da observação do processo de avaliação. Imersa na leitura sobre avaliação e os requisitos para construção de um processo de avaliação institucional, acreditava que encontraria uma grande quantidade de grupos em disputa na UFPB, basicamente acreditava que encontraria grupos disputando os sentidos de universidade e seus valores a partir do processo de autoavaliação. Desse modo, minha intenção era realizar uma observação participante nos seminários, como estes seriam o palco das disputas entre os diversos grupos tentando estabelecer qual o sentido para a universidade. O objetivo inicial era que estaria atenta aos atores que participando do processo, de modo a observar qual a diferença de concepção entre os diferentes públicos, percebendo se essas concepções variavam de acordo com a mudança dos diversos centros; buscava analisar quais as formas de

resistências empregadas pelos grupos em disputa, quais as concepções de avaliação presentes, quais os tipos de intervenções políticas e como estas se relacionavam com as particularidades da vida acadêmica. Nesse contexto, também seria importante perceber quem direcionava o debate e em torno de que posições, e quais os argumentos sobre a universidade e o lugar da avaliação que seriam capazes de gerar mais entendimentos e divergências entre os diversos públicos dos seminários. No entanto, a participação em todos esses seminários conforme planejado gerou uma grande decepção. Os seminários foram um verdadeiro fracasso: a maioria deles não atingiu quórum, a participação foi mínima e, muitas vezes, ordenada/obrigada por algum diretor ou chefe, e o debate permaneceu em um nível muito superficial, visto que os poucos que participaram não sabiam exatamente do que estavam participando e nem para quê.

Os seminários, que tinham duração de mais ou menos uma hora, seguiam sempre um mesmo ritual. O diretor de cada centro iniciava agradecendo aos membros da CPA pela elaboração do seminário, falavam o quanto apoiavam e achavam importante terem avaliação na universidade, e como esperavam que essa avaliação trouxesse melhorias para a UFPB. Em seguida, a presidente da CPA abria os trabalhos falando um pouco sobre o SINAES, definindo sua divisão entre avaliação interna, externa e o ENADE, e que a intenção deles era esclarecer um pouco sobre a avaliação interna, que era realizada pela CPA. Depois, falava que o SINAES era um processo de avaliação participativo e que para isso era necessário que a comunidade participasse respondendo aos questionários enviados por e-mail, e que esses questionários versariam sobre as dimensões de infraestrutura e comunicação com a sociedade. Em seguida, outro membro da CPA explicava passo a passo como se dividia o questionário, explicando detalhadamente cada ponto. Pude perceber que esse momento do seminário se tornava muito cansativo e repetitivo para os participantes, pois a maioria deles já havia recebido o questionário por e-mail que, afinal de contas, não era nada complicado de se entender. Em seguida, abria-se para o debate e perguntas da platéia. Nesse momento, algumas pessoas se manifestavam, geralmente discentes ou professores que, em sua maioria, questionavam sobre problemas de infraestrutura, apontavam problemas enfrentados em seus centros, tais como falta de laboratório de informática, banheiros quebrados ou salas lotadas e sem ventilação. Outros questionavam sobre a eficiência do processo de avaliação e se este traria resolutividades e mudanças em relação a melhorias estruturais para a universidade, ou se seriam como os processos de avaliação anteriores em que nenhuma modificação era percebida na universidade.

No primeiro seminário de autoavaliação organizado pela CPA de que participei, no Centro de Ciências Jurídicas, em 15 de Outubro de 2013, apenas eu estava na platéia. Foi necessária a intervenção da Diretora do Centro que enviou um dos organizadores do evento para chamar os docentes, servidores técnico-administrativos e discentes para participar do seminário. Mesmo impactada com a falta de quórum neste seminário, decidi ir aos outros. Fui aos seminários no Centro de Ciências Sociais Aplicadas em 18 de outubro, no Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes e Centro de Educação no dia 07 de novembro, no Centro de Tecnologia e Centro de Energias Alternativas e Renováveis no dia 13 de novembro, no Centro de Tecnologia e Desenvolvimento regional no dia 20 de novembro e no Centro de Ciências Médicas no dia 10 de dezembro. Fui também ao Centro de Comunicação, Turismo e Artes onde estava agendado seminário no dia 21 de novembro, mas não houve o seminário e não fomos avisados de que não haveria. Outro seminário que estava agendado para o dia 27 de novembro no Centro de Ciências Exatas e da Natureza foi desmarcado. Em todos estes seminários ocorridos houve uma rotina de baixíssimo comparecimento, com cerca de 15 a 20 participantes em média.

Devido à falta de quórum nos seminários e a conseqüente dificuldade de desenvolver uma pesquisa partir das ausências, ainda que estas sejam extremamente significativas, decidimos realizar entrevistas com diretores, coordenadores e membros da CPA, no intuito de coletar melhores informações e materiais que pudessem contribuir com a nossa investigação. Nesse sentido, o desenho da pesquisa sofreu uma modificação crucial em seu desenho num momento delicado. Ao orientar-me pela bibliografia e pelos documentos produzidos em outras avaliações, acreditei na existência de uma participação da comunidade no processo de avaliação e, especialmente, no fato de que haveria um processo de disputa na construção de uma idéia de universidade no momento da avaliação. A ausência de público e de atores engajados nessa construção do processo de avaliação no momento dos seminários é também extremamente significativa e permite um olhar particular sobre os documentos produzidos anteriormente. Além disso, a escassa participação da comunidade acadêmica nos seminários de autoavaliação se tornou um dado importante em nossa pesquisa ao demonstrar o quanto o tema da avaliação não entrou na agenda de debate da UFPB de forma ampla e nem tampouco contribuiu para uma conscientização dos aspectos de instrumentalização trazidos pela implementação de procedimentos avaliativos na universidade, ficando o debate restrito em sua maioria a questões infraestruturais, a reclamações sobre problemas e serviços. Contudo, é preciso chamar atenção para o fato de que a pesquisa sofreu uma guinada a partir dos achados

do campo. As entrevistas com diretores, chefes e coordenadores foi o caminho encontrado para tentar compreender o que de fato estava ocorrendo sob o nome de ‘autoavaliação’ e, especialmente, se seria possível indicar algumas razões para essa fragilidade do processo na UFPB. Do ponto de vista da lógica da pesquisa qualitativa, essas mudanças de desenho não chegaram a comprometer o desenvolvimento do trabalho uma vez que o fato de não encontrarmos o processo de autoavaliação tal como ‘deveria’ é algo extremamente significativo para o problema teórico geral que orienta a pesquisa.

Realizamos vinte e uma entrevistas com diretores ou vice-diretores dos Centros de Ensino do Campus I da UFPB; com coordenadores ou vice-coordenadores de cursos de graduação e com membros da CPA (Comissão Própria de Avaliação) e da CEAI (Comissão Executiva de Avaliação Institucional). A seguir dividiremos os entrevistados por cargo, centro de ensino e coordenação.

a) Diretores ou Vice-diretores de Centro (04):

- Vice-diretora do Centro de Ciências Médicas (CCM);
- Diretor do Centro de Comunicação, Turismo e Artes (CCTA);
- Diretora do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA);
- Diretor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA).

b) Coordenadores ou Vice-coordenadores de Cursos (08):

- Coordenador do Curso de Administração (CCSA);
- Coordenador do Curso de Medicina (CCM);
- Coordenadora do Curso de Biotecnologia (CBiotec);
- Coordenador do Curso de Engenharia de Produção (CCSA);
- Coordenadora do Curso de Pedagogia (CE);
- Coordenadora do Curso de Filosofia (CCHLA);
- Coordenador do Curso de Artes Cênicas (CCTA);
- Coordenador do Curso de Ciências Contábeis (CCSA).

c) Membros da CPA (06):

- Docente (CE – Centro de Educação);
- Servidor Técnico-administrativo (CCEN – Centro de Ciências Exatas e da Natureza);
- Docente (CCA – Centro de Ciências Agrárias – Areia, Campus II);
- Servidor Técnico-administrativo (CCSA);
- Discente (Engenharia mecânica – CT – Centro de Tecnologia);
- Presidente da CPA.

d) Membros da CEAI (03):

- Docente (CCS – Centro de Ciências da Saúde);
- Servidor Técnico-administrativo (CBiotec);
- Docente (CT).

4.2 O SINAES na Visão de Gestores e de Membros das Comissões de Avaliação

Como as temáticas nas entrevistas eram entrelaçadas, optamos por construir, a partir dos discursos elaborados por esses sujeitos, três dinâmicas de forma a permitir uma apreensão mais efetiva das ligações e implicações que esses campos temáticos apresentavam: a) A construção do significado da avaliação; b) A prática ou o exercício da avaliação; e c) A publicização dos resultados da avaliação. Nosso objetivo era entender como essas três questões se desenvolvem no processo da avaliação e como os atores viviam cada um desses aspectos.

O processo de realização das entrevistas foi bastante difícil porque quando percebi que não poderia desenvolver a pesquisa somente a partir dos seminários já nos encontrávamos no final do período, e nesse sentido foi difícil encontrar muitos dos coordenadores e diretores de centro. A idéia inicial era entrevistar todos os diretores de centro para ter uma melhor visão sobre as dificuldades políticas afetando o processo de avaliação, mas alguns não responderam ao contato por e-mail e alguns não foram encontrados em seus respectivos centros. Por esse motivo, não foram realizadas entrevistas com todos os diretores. Quanto aos coordenadores, minha intenção era entrevistar dois ou três coordenadores de cada centro, mas pelos mesmos motivos também não foi possível. Os membros da CPA e CEAI se mostraram mais reticentes em dar a entrevista, tentei contato com alguns deles nos seminários, mas eles preferiram que eu conversasse primeiro com a presidente das comissões, a professora Maria Elba, pois,

segundo eles, ela estaria mais inteirada dos assuntos concernentes ao SINAES e poderia me dar mais informações. Devido a essas dificuldades, as entrevistas que não consegui realizar pessoalmente fiz por e-mail. Nesse processo, senti que muitas das respostas que obtive foram respostas oficiais, que muitos me responderam exatamente o que achavam que eu gostaria de ouvir, não indo a fundo às questões ou no interesse de tratá-las- demonstrando certa dificuldade desses gestores de falar abertamente sobre um assunto que trata de uma política pública para o ensino superior que envolve e diz respeito ao cotidiano de toda a comunidade acadêmica. Quanto aos diversos públicos, não senti muita diferença entre os argumentos adotados por um gestor de uma área de Humanas ou de Exatas, por exemplo. Houve entre os argumentos um núcleo comum na concepção sobre a importância da avaliação e o que se espera em relação a este processo.

A grande maioria dos entrevistados afirmou que se interessara pelo processo de avaliação por que o vê como um processo ‘importante’ e ‘necessário para a melhoria da qualidade da educação’ e ‘instrumento indispensável para o planejamento das instituições’, conforme deixa claro a fala a seguir:

[...] Como docente, acredito que o processo de autoavaliação é o caminho natural para quem quer fazer diagnósticos para orientar seu planejamento visando melhorar seu desempenho. Como docente, tenho buscado sempre novas estratégias de autoavaliação e sempre que possível, em função dos resultados, reorientado minhas estratégias didáticas. (Entrevista concedida por membro CEAI, docente – CCS em 19/01/2014).

Em outra fala pudemos perceber que a importância da avaliação surge a partir do interesse de projetar a UFPB como referência perante outras universidades:

[...] O interesse surgiu depois que entrei na comissão, antes eu não tinha muito interesse. Eu sempre me interessei em ver os rankings das universidades e sempre me interessei em ver em que ranking a UFPB estava, pelos conceitos dos cursos, passei a me interessar pelos problemas da UFPB como um polo de desenvolvimento do Estado da Paraíba. E quando fui convidado vi que poderia contribuir para o engrandecimento não só da UFPB, mas do nosso Estado. (Entrevista concedida por membro CPA, servidor técnico-administrativo – CCSA em 10/12/2013).

Quando perguntados sobre o que acham do processo de avaliar a universidade, as respostas tanto dos membros das comissões quanto dos gestores foram, em sua maioria,

registros que revelaram e afirmaram a importância da avaliação interna e a relacionaram como parte da gestão estratégica da universidade e sua articulação ao planejamento acadêmico institucional. Conforme explicitam as diversas falas:

[...] Eu acho que é uma atividade que ajuda a projetar o futuro das coisas. É uma atividade que deve ser constante e que ajuda a aprimorar essas atividades e depois para projetar o seu futuro, eu sempre fui a favor, é preciso geoprocessar a nossa universidade. (Entrevista concedida pelo diretor do CCTA em 09/12/2013)

Ou ainda:

[...] O processo de avaliação é fundamental para que se possa munir a gestão da UFPB de informações relativas à percepção de seus clientes sobre o serviço oferecido. O processo de avaliação é um meio de comunicação eficiente e trará como resultado a identificação dos pontos fundamentais que devem ser melhorados. (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Engenharia de produção – CCSA em 07/01/2014)

Uma contradição surge em relação a estas falas: se a avaliação é encarada como um processo fundamental para a universidade por que então há tão pouca participação da própria comunidade acadêmica? Será realmente que a maioria da comunidade acadêmica encara a avaliação como um processo fundamental para a universidade? Ou será que a grande resistência identificada em todos os processos de avaliação ocorridos na UFPB é um indicador de que na verdade as pessoas ainda estão resistindo e encarando o processo de avaliação como algo que trará uma maior racionalização e controle para a universidade? Outras falas indicaram ainda a importância de avaliar as universidades para aumentar a transparência e a impessoalidade nas relações, como fica demonstrado a seguir:

[...] Essencial. Em virtude de estarmos administrando e portanto temos a responsabilidade com o dinheiro público. É fundamental porque temos que responder pela verba e por nossos resultados para a sociedade brasileira. E em segundo lugar porque eu não posso conceber nenhum sistema administrativo e nenhuma concepção de gestão que não envolva avaliação dos resultados para saber se seus projetos estão funcionando, e tudo isso depende evidentemente de avaliação. Também é importante para atender princípios constitucionais, de transparência, impessoalidade, não consigo conceber instituições públicas em Estado democrático que não enfrente ou assuma como prioridade, e elabore e execute e que esteja

sob permanente sistema de avaliação e autoavaliação. (Entrevista concedida pela Coordenadora do Curso de Filosofia – CCHLA em 10/12/2013).

Nas falas analisadas até aqui estão implícitas uma concepção de educação e de universidade que compreende a universidade enquanto uma organização que precisa ser administrada e gerida a partir de um planejamento eficiente, e a avaliação é entendida, a partir deste ponto de vista, como o instrumento responsável por aumentar a eficiência, a transparência e a projeção da universidade, tanto regional, quanto nacionalmente.

Marilena Chauí nos traz uma contribuição importante sobre essa questão. De acordo com Chauí (1999), nas sociedades neoliberais a universidade passa de instituição social para organização social, ou seja, há uma mudança na ideia de universidade. Segundo Chauí (1999, p. 218), “a administração é percebida e praticada segundo um conjunto de normas gerais desprovidas de conteúdo particular e que, por seu formalismo, são aplicáveis a todas as manifestações sociais”. Chauí (1999) complementa afirmando que a tecnocracia “julga ser possível dirigir a universidade segundo as mesmas normas e os mesmo critérios com que se administra uma montadora de automóveis ou uma rede de supermercados”. Essa prática tecnocrata e administrativa resulta de um modelo neoliberal regido pela forma da “acumulação flexível” e por uma ideologia pós-moderna que entende a sociedade, assim como esclarece Chauí (1999, p. 219), “como uma rede móvel, instável, efêmera de organizações particulares definidas por estratégias particulares e programas particulares, competindo entre si” (1999, p. 219). Portanto, a ideia de universidade é medida em termos da adaptação tecnológica às mudanças econômicas e sociais. Nesse sentido, Chauí complementa afirmando:

[...] A rearticulação administrada transforma uma instituição social numa organização, isto é, numa entidade isolada cujo sucesso e cuja eficácia se medem em termos da gestão de recursos e estratégias de desempenho e cuja articulação com as demais se dá por meio da competição [...] A instituição social aspira à universalidade. A organização sabe que sua eficácia e seu sucesso dependem de sua particularidade. Isso significa que a instituição tem a sociedade como seu princípio e sua referencia normativa e valorativa, enquanto a organização tem apenas a si mesma como referência, num processo de competição com outras que fixaram os mesmo objetivos particulares. (1999, p. 218/219).

Mas, quando perguntado aos gestores se conheciam o Projeto SINAES, quase metade dos entrevistados afirmou que não conhecia ou conhecia apenas superficialmente, conforme as falas a seguir: “Agente tem uma visão bem superficial, mas o projeto nunca chegou teoricamente como instrumento de análise da gente. Conheço como curiosa, fico pesquisando, mas não veio pra cá. (Entrevista concedida pela Coordenadora do Curso de Pedagogia – CE em 10/12/2013). Ou ainda:

[...] Não conheço muito bem, tenho notícias exatamente por conta do Reuni que fez com que uma série de novidades chame mais atenção, como o PDI e através do PDI de nossa universidade eu tive conhecimento do sistema de avaliação. Eu fui atrás mais recentemente de saber afim de atender no departamento para aplicar o sistema de avaliação no departamento, no curso, em consonância com o sistema aqui da UFPB. Não encontrei, estava na mão de uma pessoa, estava em trânsito de uma reitoria pra outra, portanto tem mais de anos. Eu cheguei a assistir numa reunião de conselho de centro uma exposição dessa professora que estava encabeçando aqui na universidade, mas ouve a mudança da administração superior e agora tenho notícias um pouco por e-mails nas comunicações institucionais que tem sido feito. Agora mesmo a gente recebeu um folder com data prescrita, muitos dias depois da ocorrência do seminário. Portanto, nenhum sistema de avaliação pode funcionar quando há, e há aqui problemas graves no sistema de comunicação da universidade. (Entrevista concedida pela Coordenadora da graduação em Filosofia – CCHLA em 10/12/2013).

Percebemos uma contradição no fato de a maioria concordar com o fato de se avaliar as universidades, achando até um fator necessário e fundamental, porém quase metade dos entrevistados não conhecia ou conhece apenas superficialmente o projeto SINAES, que é o atual projeto de avaliação das universidades brasileiras. Essa contradição pode sugerir que enquanto projeto, isto é, enquanto teoria, a avaliação é considerada um instrumento que trará eficiência à organização das universidades, todavia, na prática, no cotidiano, sua institucionalização é pouco conhecida e reconhecida, provocando ainda inúmeras resistências.

Os entrevistados que concordam com a avaliação, que a entendem como um processo fundamental para a universidade acham que a avaliação é:

[...] Necessário. Não se administração sem controle e a avaliação é uma forma de controlar as decisões tomadas ao longo de uma gestão, bem como corrigir eventuais desvios nos resultados. A qualidade vem com o nível de avaliação das ações. Avaliar é acompanhar o andamento das empresas e das pessoas que a fazem. (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Administração em 07/01/2014)

[...] Acho que é uma boa iniciativa, pois é uma forma de avaliar a qualidade do ensino das diversas instituições do país. O SINAES é bastante completo, pois avalia diversos componentes, tais como estrutura, qualificação docente e o conhecimento dos alunos por meio do ENADE. (Entrevista concedida pela Coordenadora do Curso de Biotecnologia em 07/01/2014)

[...] Através do SINAES teremos documentado os grandes problemas enfrentados pela universidade, que são de conhecimento comum, mas que não se há uma comprovação de fato destes problemas. É o canal direto de comunicação para todos os que participam da vida acadêmica e gerencial da UFPB. (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Engenharia de Produção em 07/01/2014) .

[...] Eu acho que todo processo, seja de ensino, seja de aprendizagem, seja de trabalho na fabrica, onde quer que seja, tem que ter avaliação. E uma avaliação não pra identificar simplesmente os problemas e punir ou responsabilizar um e outro por aqueles problemas, mas pra ver onde se necessita que haja uma mudança, mais investimento, mais cuidado. Enfim, a avaliação deve ser entendida dessa maneira. Por esse aspecto que acho que a avaliação tanto interna quanto externa é positiva e deve acontecer. (Entrevista concedida pela Coordenadora do Curso de Pedagogia em 10/12/2013)

[...] Acredito ser uma atividade inerente na busca pela qualidade do serviço prestado. Acredito que a avaliação externa e interna deve ser uma rotina na vida acadêmica e fundamentar o planejamento. (Entrevista concedida por membro CPA, Docente – CE em 20/01/2014)

Como vimos, quando questionados sobre o que acham do Projeto SINAES, a maioria dos entrevistados afirmou que acham o SINAES um projeto interessante e importante para conhecer o desempenho da universidade e melhorar a qualidade do ensino e da instituição como um todo. Houve ainda, críticas ao projeto:

[...] Como ferramenta é muito bom, mas as pessoas no sistema público ainda têm muitas resistências. O projeto foi empurrado de cima para baixo. Toda ferramenta implantada desta forma, os resultados são muito tímidos. Vejo o SINAES como um processo muito caro para pouco resultado. Não mudou quase nada a partir da implantação do SINAES. Todo resultado advindo de uma avaliação, deve ser comunicado, discutido, melhorado e isto não acontece com o SINAES. (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Administração em 07/01/2014).

Ao ser questionados sobre quais os pontos positivos e negativos que eles enxergam no projeto SINAES, a grande maioria das respostas afirmou que os pontos positivos são a possibilidade de realizar um diagnóstico da universidade, para que se possa identificar os pontos em que a universidade precisa melhorar; quanto aos pontos negativos, surgiram várias questões, tais como: a falta de resolutividade; a falta de interesse e participação da comunidade acadêmica, tal como demonstra a seguinte fala “há pouca resposta da comunidade acadêmica. A comunidade não está motivada, engajada, envolvida em avaliação, por que não acredita que a UFPB possa fazer diferente para melhorar” (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Administração em 07/01/2014). As respostas apontaram ainda, o não reconhecimento da administração superior da universidade e a formação de rankings como sendo pontos negativos do SINAES. De acordo com um dos entrevistados:

[...] Muitas vezes, em função das avaliações. Acontece o ranqueamento das IES ou de cursos e isto traz como que um aspecto de competição que não é saudável! A própria comunidade, por desconhecimento ou falta de envolvimento, acredita que a avaliação é uma espécie de fiscalização. (Entrevista concedida por membro da CEAI, docente do CCS em 19/01/2014).

Nesta fala pudemos perceber uma resistência em relação aos procedimentos de avaliação que podem culminar na formação de rankings e competições entre as instituições, além de mais uma vez, o problema da falta de envolvimento e participação da comunidade acadêmica e até mesmo certa resistência aos processos de avaliação com efeitos regulatórios. Portanto, se há, por um lado, a valorização dos procedimentos avaliativos enquanto instrumento necessário para a melhoria do desempenho das universidades no discurso oficial, pronto, tentando acertar o que é socialmente aceito há, por outro lado, resistência a esses mesmos procedimentos pelo aspecto de competição e fiscalização que podem trazer às universidades. Vejamos mais algumas respostas:

[...] Acho que a maioria das pessoas entende a necessidade dessas avaliações. Por outro lado, acho que muitos se sentem desconfortáveis pela possibilidade da exposição de pontos negativos. (Entrevista concedida pela Coordenadora do Curso de Biotecnologia em 07/01/2014)

[...] O processo avaliativo sempre recebe mais críticas do que aceitação, tanto por parte dos gestores, como por parte dos clientes diretos da UFPB, os alunos. Normalmente se discutem os impactos

negativos e a eficiência pós-resultados, mas raramente se discutem os benefícios do processo. (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Engenharia de Produção em 07/01/2014)

[...] Acho uma resistência por parte de servidores, os professores tem aceitado, tem discutido um pouco, o pessoal aprova e os alunos também, mas alguns não levam muito a serio, não sei ate que ponto teremos feedback. (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Ciências Contábeis em 10/12/2013)

[...] Acho que teria que ter uma adesão muito maior, acho que não esta tendo uma participação efetiva de todo mundo, se as pessoas encararem isso nós podemos colher bons frutos (Entrevista concedida pelo Diretor do CCTA em 09/12/2013)

Quando questionados sobre quais pontos do cotidiano da universidade precisariam ser analisados pelo SINAES a maioria respondeu que precisariam ser avaliadas as questões de infraestrutura e gestão de pessoas: “A estrutura física, principalmente porque aumentou muito recentemente, mas com pouca qualidade. A questão do funcionalismo também, como eles estão trabalhando” (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Artes Cênicas em 10/12/2013) ou “Avaliação do pessoal, defendo uma avaliação 360 graus, todos avaliando todos, mas tem que ser de forma clara” (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Ciências Contábeis em 10/12/2013).

Há certa visão implícita nos discursos de que o funcionalismo público precisa ser avaliado para que se possa ter controle sobre o desenvolvimento dos serviços prestados. Nas respostas surgiram ainda, mais uma vez, desconfiança em relação aos procedimentos de avaliação:

[...] Eu conheço o instrumento. Está muito bem elaborado, inovador, mas não atinge a comunidade. Os seminários estão vazios. E a direção não se toca com isto. Parece que faz de conta que estão avaliando. Respondi a vários questionários. Estão ótimos, mas não são suficientes para atrair e envolver as pessoas. Elas estão desacreditadas na UFPB. Eu, particularmente, não acredito em mudanças que possam nos colocar em melhores posições no ranking. (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Administração em 07/01/2014).

Em relação ao que acham dos métodos utilizados no processo de autoavaliação da UFPB, que foram os questionários aplicados e os seminários de autoavaliação, a maioria das

respostas concordaram que os questionários são um método bastante eficiente e objetivo para dar conta de um processo tão amplo como a avaliação de uma universidade. Todavia, mesmo sendo um método eficiente, alguns apontaram o fato de terem tido pouca adesão e participação por parte da comunidade acadêmica e pelos poucos resultados atingidos, conforme as seguintes respostas: “acho o método eficiente. Só acho que o governo pouco age balizado pelos resultados destes instrumentos” (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Engenharia de Produção) e “a primeira vista aparenta ser bastante burocrático, mas não sei se haveria outra forma de fazer essa avaliação” (Entrevista concedida pela Coordenadora do Curso de Biotecnologia em 07/01/2014). Já os seminários foram tidos como ineficientes, cansativos e repetitivos, com pouca participação da comunidade, conforme explicita a fala a seguir “não tem ainda atingido e despertado o interesse da comunidade universitária” (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Medicina em 08/01/2014), ou ainda:

[...] O seminário eu não gostei, porque eles dão as mesmas informações que estão nos questionários, fica cansativo e repetitivo. O questionário é importante, é um método de avaliação, todo questionário tem um problema, nenhum é definitivo. (Entrevista concedida pela Diretora do CCHLA em 10/12/2013).

[...] Dos seminários que eu tenho participado, muitas vezes as pessoas ignoram a experiência. Ocorrem questões muito elementares, mas não vão ao cerne das questões. Às vezes se pautam em questões bem mais superficiais, e eu percebo que há uma caça às bruxas, vai haver alguém que vai ser responsabilizado, e não uma estrutura maior. Com relação aos questionários eu acho que essa deve ser a forma ideal, mas que pena que a maioria das pessoas não tem tido tempo de responder aos questionários, quem vive comprometido mesmo com o trabalho. É o ideal, mas o real não comporta. (Entrevista concedida pela Coordenadora do Curso de Filosofia em 10/12/2013)

Quando questionados sobre como viam a aceitação dos procedimentos avaliativos pela comunidade acadêmica a maioria apontou a baixa aceitação como um grande problema para a formação de uma cultura de avaliação nas universidades. Para os entrevistados, a comunidade acadêmica está encarando o processo de autoavaliação com apatia, com descrédito, como algo burocrático. De acordo com um dos entrevistados, a aceitação tem sido “Altamente negativa. Porque as pessoas não tem essa prática de se avaliarem” (Entrevista concedida pelo Diretor do CCSA em 09/12/2013). Ou ainda, “Com grande descrédito. A comunidade não acredita em grandes mudanças. E parte dela não quer que tais mudanças

aconteçam” (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Administração em 07/01/2014) e “Com apatia, como algo burocrático” (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Medicina em 08/01/2014). Vejamos a opinião de um dos membros da CPA:

[...] Nós não somos reconhecidos. A atual reitora até que tem nos dado um apoio. Eu vejo que melhorou muito, mas outros gestores até fecharam a sala da CPA. Apesar da divulgação ainda está um pouco pequena a participação. A gente vê mesmo nesses seminários que a participação não está tanto quanto nós gostaríamos. (Entrevista concedida por membro CPA, Servidor técnico-administrativo – CCSA em 10/12/2013).

Podemos inferir a partir destes dados que seria muito prematuro falarmos da constituição de uma cultura de avaliação na UFPB, visto que a grande maioria dos entrevistados apontou a existência de resistência aos procedimentos de avaliação por parte de toda a comunidade acadêmica. Esta resistência e baixa adesão aos procedimentos de avaliação foram demonstradas através do número de participação da comunidade acadêmica na resposta aos questionários. Apenas 6% do total de alunos de graduação e pós-graduação responderam aos questionários; 29% dos servidores técnico-administrativos e 42% dos docentes. Quando falamos da participação nos seminários de autoavaliação esses dados ficam ainda mais evidentes.

Quando questionamos sobre quais os impactos para a UFPB da implantação do SINAES, surge novamente uma contradição entre o que se espera em teoria, enquanto projeto, e o que se institucionaliza de fato. A maioria dos entrevistados viu que o projeto SINAES trará impactos positivos e mudanças nos rumos da universidade, apesar de, como vimos, termos detectado inúmeras resistências. Vejamos algumas das respostas dadas a este questionamento:

[...] Uma mudança positiva no ponto de vista de transformação do status quo, pois há uma resistência à mudança por parte de todos que fazem parte da instituição, um corporativismo em todos os níveis. Se for aplicada como previsto os impactos são muito bons porque vai fazer um diagnóstico que corresponda com o dia a dia e se propor alternativas de mudanças. (Entrevista concedida pelo Diretor do CCSA em 09/12/2013).

Ou ainda:

[...] Eu acho que muita gente tá resistindo, mas eu acho que é no início. Eu sou completamente a favor, acho que agora estamos tendo dificuldades porque a universidade passou muito tempo sem fazer

avaliação e quando fazia parava na metade do caminho, não concluía. Eu espero que essa vá adiante e que essas resistências vão sendo minimizadas, transformadas. As pessoas se acostumam em ser avaliadas e em avaliar, porque é uma aprendizagem. (Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Engenharia de Produção em 07/01/2014).

De modo geral, a análise das falas deixa transparecer ausência de engajamento dos diferentes segmentos universitários no processo da avaliação, pela falta de conhecimento do processo, de como ele vai acontecer e de seus reflexos e possíveis impactos na vida da universidade. O que é evidente nesses discursos é que a questão da pouca participação dos diversos segmentos universitários no processo avaliativo está vinculada a um sentimento de descrédito que esses segmentos nutrem em relação à avaliação. Há uma percepção do processo como necessário, mas o entendimento do SINAES, que está sendo utilizado como base para a construção do processo de avaliação interna da universidade, não está claro, inclusive para os membros das Comissões, conforme explicito a seguir: “Estou me informando sobre tudo isso agora, eu já tinha ouvido falar da sigla SINAES, mas até agora não sei muito bem do que se trata” (Entrevista concedida por membro CPA, Discente – CT em 10/12/2013).

Da mesma forma isso acontece no âmbito de muitas Coordenações e Diretorias, onde muitos Gestores não têm o entendimento do SINAES e dos percursos da avaliação que ele traz. Isso revela, para muitos membros das Comissões de Avaliação, falhas nos mecanismos de sensibilização da comunidade universitária como um todo, agravadas pelo fato de que a instituição não conseguiu, ao longo desses anos de experiência com avaliação, criar as bases de uma cultura avaliativa e sedimentá-la na instituição.

Para os entrevistados, ainda não se está consolidando uma cultura de avaliação na universidade com o atual processo. As falas oscilaram de um nível de ceticismo nessa construção em razão do pouco crédito que a avaliação tem hoje dentro da instituição, das resistências muito frequentes ao processo avaliativo, a outro nível de dificuldades de cunho mais técnico. Dificuldades mais concretas em operacionalizar as etapas da avaliação em face da estrutura multicampi da universidade chegando até as sinalizações de que o processo é de um recomeço e, por isso, mais difícil. Vejamos a seguir:

[...] Nada que se possa dizer que a avaliação “pegou” ou que está “bombando” no âmbito da instituição. Há um longo caminho a percorrer e um grande trabalho a ser feito, até que a instituição (aqui inclusa a Administração Superior) veja o processo de avaliação como

algo relevante e necessário para que se possa atingir a missão da universidade pública, em particular da UFPB. (Entrevista concedida por membro CPA, Docente – CE em 20/01/2014).

[...] Acho que precisamos avançar muito no envolvimento de toda a comunidade acadêmica no processo de avaliação, conscientizar a todos sobre a proposta e finalidade do processo. A gestão precisa estar mais envolvida no processo e ter os relatórios mais presentes na hora dos planejamentos e decisões. (Entrevista concedida por membro CEAI, Docente – CCS em 19/01/2014).

[...] Há muito que fazer até se obter os primeiros resultados. É necessário um programa computacional eficiente o bastante para que a avaliação se dê de forma positiva. Nesta avaliação que está ocorrendo no momento, por exemplo, há grandes dificuldades, inclusive com pontos bem simples como, por exemplo, material para divulgação, infraestrutura adequada, etc. Até o momento a avaliação não foi realizada. (Entrevista concedida por membro CEAI, Servidora técnico-administrativo – CBIotec em 19/01/2014).

O que pudemos trazer como contribuição a partir de todo o processo analisado até aqui é que há na UFPB certo consenso, expresso nas falas dos diversos atores entrevistados na pesquisa empírica, de que os procedimentos de avaliação são procedimentos necessários para o desenvolvimento da instituição universitária como um todo, pois é a partir da instrumentalização destes procedimentos que será possível realizar um diagnóstico do que precisa ser melhorado em termos de “modernização” da universidade. A impressão é de que eles conhecem esse objetivo, falam sobre ele, mas não vivenciam sua prática. Esta visão está expressa, independente da posição ocupada ou da área de conhecimento ao qual pertencem os entrevistados. Porém, mesmo havendo esse consenso, também identificamos resistências em participar do processo real de autoavaliação, seja por medo ou receio de serem avaliados, seja por descrédito do processo real de avaliação que se institucionalizou nas universidades, que para alguns, não é suficientemente democrática, ou visa apenas a constituição de rankings e comparações entre as instituições, ou mesmo, não operam transformações de fato na realidade das universidades brasileiras.

Portanto, podemos concluir que não há na UFPB a consolidação de uma cultura de avaliação. Na UFPB, durante alguns anos, os procedimentos de avaliação estiveram à mercê de decisões políticas da administração superior, passando até a serem suspensas durante os anos de 2006 a 2010 por que, segundo alguns membros da CPA, o Reitor não concordava com o tipo de avaliação que estava sendo implementada, sendo esta decisão, não debatida com toda a comunidade acadêmica. Este fato demonstra certo autoritarismo por parte do

Reitor que naquele momento não estava de acordo com a instalação de um processo de autoavaliação na UFPB e simplesmente impôs obstáculos ao processo.

Além disto, percebemos que de fato, um procedimento tão importante, social e politicamente, como são os processos de avaliação das universidades, não estão incorporados no debate acadêmico, chegando a não serem conhecidos ou conhecidos apenas superficialmente por toda comunidade acadêmica e até mesmo para alguns membros das Comissões de Avaliação.

Contudo, apesar desde desconhecimento, pudemos perceber, que os procedimentos de avaliação processam mudanças no processo de trabalho de alguns docentes e gestores da UFPB, que passaram a estar preocupados em adaptar seus processos de trabalho em vista da projeção da posição ocupada pela UFPB nos rankings institucionais, ou mesmo, em saber qual conceito receberão do MEC nas avaliações externas.

Vários elementos emergiram ao longo de nossa pesquisa, a baixa frequência da comunidade acadêmica no processo de autoavaliação, a centralização das atividades em torno de uma mesma pessoa, a reprodução dos relatórios ao longo dos anos e seu caráter burocrático, o fato dos membros da CPA e CEAI resistirem a falar sem autorização da presidente das comissões, dentre outros. Todos esses elementos demonstram que existe na UFPB resistências ao processo de autoavaliação. Todavia, na minha concepção, essa resistência não se deve ao fato de a UFPB estar resistindo ao capitalismo e as formas de racionalização e instrumentalização da universidade, mas ao fato de que um procedimento de autoavaliação exigiria uma postura democrática demais para o que se está estabelecido na UFPB. Ficou demonstrado em nossa pesquisa que há na UFPB, resquícius muito fortes de centralização política, autoritarismo, burocratização, clientelismo e personalismo nas relações administrativas e interpessoais que impedem um processo amplo e democrático de autoavaliação da universidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A universidade contemporânea passou por intensas transformações ao longo do século XX. Mudanças na ideia de universidade, nos valores e na concepção de educação. O ideal de universidade presente na ideia de universidade de Humboldt deu lugar a um contexto marcado pela crescente massificação da universidade e pela transformação da ciência e técnica moderna em uma importante força produtiva que passou a ter papel fundamental no desenvolvimento econômico e social das sociedades capitalistas modernas. Neste novo contexto, os procedimentos de avaliação das universidades passaram a assumir posição de destaque enquanto política pública para o ensino superior na maioria dos países, principalmente em países da Europa e nos Estados Unidos, mas também em países da América Latina e, como vimos, também vem se fazendo presente no Brasil.

Esses procedimento de avaliação nas universidades, como vimos no primeiro capítulo, se fortaleceram a partir da década de 1990 com o Processo de Bolonha. O Processo de Bolonha tinha como um de seus objetivos ajustar as estruturas universitárias a um cenário de afirmação da sociedade do conhecimento em escala global e de competitividade econômica, baseada na permanente incorporação de conhecimentos ao processo produtivo. Como tendência derivada desses princípios, desenvolveu-se mecanismos de avaliação e acreditação em várias universidades européias. Uma das idéias-chave do Processo de Bolonha e que, na prática, perpassa todas as suas metas é a exigência de estabelecer um sistema de garantia de qualidade eficaz e que possa ser reconhecido pelo conjunto dos países europeus e de outros países. Na Europa, os processos de avaliação da qualidade começaram a ser implementados durante a década de 1980 e na década de 1990 praticamente todos os países estruturaram agências nacionais ou regionais para realizar avaliação da qualidade das instituições de educação superior.

De acordo com alguns autores (Shore, 2009; Strathern, 1999; Power, 1997), a avaliação da educação superior tem sido difundida no mundo como um instrumento necessário para promover a melhoria do ensino e o desenvolvimento da produção científica nas universidades, mas ao mesmo tempo apresentada como uma exigência das sociedades no sentido de que elas prestem contas do uso que fazem dos recursos que recebem e dos seus desempenhos no cumprimento de funções para as quais foram criadas.

O problema desse argumento, para Cris Shore (2009), é que os imperativos econômicos do neoliberalismo combinados com as tecnologias do Novo Gerenciamento

Público forjaram profundas mudanças na organização do local de trabalho em muitas sociedades capitalistas contemporâneas. Práticas de cálculo que incluem “indicadores de desempenho” e benchmarking⁶ são cada vez mais usados para medir e reformar organizações do setor público e melhorar a produtividade e a conduta de indivíduos em diversas profissões. Esses processos resultaram no desenvolvimento de uma “cultura de auditoria” e em uma “cultura de avaliação” mais e mais generalizada, que deriva sua legitimidade da sua pretensão de aumentar a transparência e a responsabilização (accountability) (SHORE, 2009, p24-25).

Há, como vimos, importantes diferenças entre o sistema universitário brasileiro e o europeu que deriva das diferentes formações históricas e sociais. Na Europa, a influência da cultura dos sistemas de auditoria e de avaliação das universidades são mais visíveis, pois a maioria dos países foram submetidos a grandes reformas neoliberais de desregulamentação e privatização de setores públicos. Meu interesse, neste trabalho, era marcar as especificidades dos procedimentos de avaliação nas universidades brasileiras a partir da análise do processo de implementação de procedimentos avaliativos estabelecidos pelo SINAES na Universidade Pública brasileira, a partir do caso da Universidade Federal da Paraíba.

Quando analisarmos o SINAES e mais especificamente os processos de autoavaliação na UFPB, buscamos dar ênfase ao seu processo de implementação, aos discursos envolvidos, à construção dos relatórios de auto-avaliação e às divergências e consensos consolidados no decorrer deste processo. O problema central foi: Como se estruturam e desenvolvem os procedimentos avaliativos do SINAES entre os diversos atores que compõem a UFPB? Nesse sentido, e com o intuito de responder o problema central, tivemos algumas questões que orientaram a tentativa de compreensão de como vem se estabelecendo o processo de avaliação: Será que esses mecanismos de avaliação se fundamentam numa maior participação e envolvimento de toda a sociedade e comunidade acadêmica de forma clara e democrática? Será que esses procedimentos de avaliação contribuem com a democratização das universidades ou com o aumento do controle e do produtivismo acadêmico?

Quando analisamos um processo de dimensões mundiais como são os procedimentos de avaliação e depois partimos para a análise das características desse processo nas universidades brasileiras e especificamente tomando como exemplo o caso da UFPB vimos que esse processo toma conformações específicas que estão marcadas pela dinâmica própria da universidade, as relações, os conflitos, os interesses.

⁶ Benchmarking é um processo de comparação de produtos, serviços e práticas empresariais e é realizado através de pesquisas para comparar as ações de cada empresa.

A implementação de procedimentos avaliativos na UFPB envolveu problemas e conflitos políticos entre a CPA e a administração superior da universidade, que durante vários anos não aceitou o modelo de avaliação que estava sendo implantado. Entre 2006 e 2012 não houve de fato avaliação interna e este quadro só foi revertido em 2013, no atual processo de avaliação.

Neste processo de avaliação, que serviu de base para a nossa investigação identificamos uma série de contradições entre a formação de um discurso oficial pelos gestores e membros da CPA e CEAI e a prática desse processo na UFPB. Essa contradição ficou demonstrada a partir de um discurso que comprovava a importância da avaliação enquanto processo fundamental para a universidade, mas na prática poucos participaram da avaliação ou mesmo sabiam algo sobre o SINAES.

Vimos que não há muita diferenciação de concepção entre os diversos atores entrevistados sobre qual a importância da avaliação para a universidade. A grande maioria deles afirmou que a avaliação é um processo fundamental e necessário para a universidade, pois fundamenta e cria as bases para um melhor planejamento e identificação dos problemas enfrentados pela universidade, proporcionando a oportunidade de melhorar a qualidade da educação e a contribuição para o desenvolvimento regional e nacional. Chegamos à conclusão de que novos valores passaram a orientar a experiência acadêmica, tais como a necessidade de uma avaliação constante, o fortalecimento de uma noção de planejamento e de gerenciamento muito próximos de uma ideia de administração e de controle das universidades.

Uma análise mais detalhada dos relatórios de autoavaliação produzidos pela UFPB nesses três períodos demonstrou uma lógica que está por trás dos argumentos desenvolvidos. São relatórios muito parecidos uns aos outros, com uma linguagem técnica, que nos levou a inferir que não foi produzido a partir de um processo amplo e democrático de autoavaliação que envolvesse a comunidade acadêmica no debate sobre o que é a avaliação, sobre seus princípios e qual a concepção de educação que ela envolve. Concluímos a partir da leitura destes relatórios que eles foram construídos através de um processo burocrático de reprodução de relatórios técnicos sobre a gestão da universidade, sua visão de planejamento e forma de gerir administrativamente a universidade, que em nada contribuem para a construção de uma universidade democrática e emancipatória, mas, para o aumento do controle e da instrumentalização da universidade.

Além disso, as Comissões de Avaliação não foram constituídas a partir de um processo de escolha que envolvesse a comunidade acadêmica, mas através de indicações de

gestores, onde não deixa claro quais os critérios envolvidos nessa escolha. Outra crítica que fizemos em relação a esses processos de autoavaliação realizados na UFPB é que não foram realmente processos de “autoavaliação”, pois não há uma avaliação dessas avaliações realizadas pela comunidade acadêmica e não há um feedback para a mesma, não há um esclarecimento dos problemas enfrentados, a não ser os relatórios técnicos lançados que debatem o problema da avaliação apenas superficialmente.

Também é possível concluir que não houve uma mudança de paradigma com relação ao tema da avaliação na UFPB, pois o debate em torno do que é a avaliação, o que significa a implementação de procedimentos avaliativos na universidade e que mudanças elas podem trazer para a UFPB continuam muito superficiais. Não há muito interesse da comunidade acadêmica em torno deste assunto e isso acaba sendo propício para a continuidade de uma lógica perversa de avaliação, que se instala de cima para baixo, e continua a implementar mudanças nas formas do trabalho acadêmico, e essas mudanças, por serem entendidas apenas como mudanças administrativas e de planejamento estratégicos seguem o seu curso de “racionalização” da universidade sem grandes críticas.

Concluimos também que se há, por um lado, a valorização dos procedimentos avaliativos enquanto instrumento necessário para a melhoria do desempenho das universidades no discurso oficial, pronto, tentando acertar o que é socialmente aceito, há também, por outro lado, resistência a esses mesmos procedimentos pelo aspecto de competição e fiscalização que podem trazer às universidades.

De modo geral, a análise dos dados deixa transparecer ausência de engajamento dos diferentes segmentos universitários no processo da avaliação, pela falta de conhecimento do processo, de como ele vai acontecer e de seus reflexos e possíveis impactos na vida da universidade. O que é evidente nesses discursos é que a questão da pouca participação dos diversos segmentos universitários no processo avaliativo está vinculada a um sentimento de descrédito que esses segmentos nutrem em relação à avaliação. Há uma percepção do processo como necessário, mas o entendimento do SINAES, que está sendo utilizado como base para a construção do processo de avaliação interna da universidade, não está claro, inclusive para os membros das Comissões.

O que pudemos trazer como contribuição a partir de todo o processo analisado até aqui é que há na UFPB um certo consenso, claramente derivado de um certo senso comum sobre o funcionamento da universidade, expresso nas falas dos diversos atores entrevistados na pesquisa, de que os procedimentos de avaliação são procedimentos necessários para o

desenvolvimento da instituição universitária como um todo- afinal, é a partir da instrumentalização destes procedimentos que será possível realizar um diagnóstico do que precisa ser melhorado em termos de “modernização” da universidade. A impressão é de que eles conhecem esse objetivo, falam sobre ele, mas não vivenciam sua prática. Esta visão está expressa, independente da posição ocupada ou da área de conhecimento ao qual pertencem os entrevistados. Porém, mesmo havendo esse consenso, também identificamos resistências em participar do processo real de autoavaliação, seja por medo ou receio de serem avaliados, seja por descrédito do processo real de avaliação que se institucionalizou nas universidades que, para alguns, não é suficientemente democrática, ou visa apenas à constituição de rankings e comparações entre as instituições, ou mesmo não operam transformações de fato na realidade das universidades brasileiras.

Portanto, podemos concluir que não há na UFPB a consolidação de uma cultura de avaliação, como em universidades de países da Europa ou dos Estados Unidos, pois os procedimentos de avaliação não têm na UFPB o grau de eficiência e autonomia que percebemos ter nesses países. Na UFPB, durante alguns anos, os procedimentos de avaliação estiveram à mercê de decisões políticas da administração superior, passando até a serem suspensas durante os anos de 2006 a 2010 por que, segundo alguns membros da CPA, o Reitor não concordava com o tipo de avaliação que estava sendo implementada, sendo esta decisão, não debatida com toda a comunidade acadêmica.

Além disto, percebemos que um procedimento tão importante, social e politicamente, como são os processos de avaliação das universidades, não estão incorporados no debate acadêmico, chegando a não serem conhecidos ou conhecidos apenas superficialmente por toda comunidade acadêmica e até mesmo para alguns membros das Comissões de Avaliação.

Contudo, apesar desde desconhecimento, pudemos perceber, que os procedimentos de avaliação processam mudanças no processo de trabalho de alguns docentes e gestores da UFPB, que passaram a estar preocupados em adaptar seus processos de trabalho em vista da projeção da posição ocupada pela UFPB nos rankings institucionais, ou mesmo, em saber qual conceito receberão do MEC nas avaliações externas.

Além disso, o próprio processo de avaliação que vigora através do SINAES não permite que uma autoavaliação democrática e emancipatória da universidade seja possível. É fato que os procedimentos de avaliação se tornaram uma realidade na maioria dos países, quase todas as universidades do mundo tiveram que se adaptar a essa lógica e no Brasil isso não foi diferente. Durante muitos anos vigorou um processo que foi muito criticado por

especialistas da área pelo seu caráter instrumental, o “Provão”. O SINAES nasce com a perspectiva de ser um sistema que traria uma dimensão participativa e emancipatória de avaliação, que incluiria toda a comunidade acadêmica em um processo democrático de autoavaliação, essa era a novidade proposta pelo SINAES. Todavia, o que se processou na realidade foi o fortalecimento de técnicas de avaliação instrumentais que diagnosticaria a qualidade da educação e do trabalho acadêmico através de índices. Estes índices passaram a dominar o cenário da avaliação no Brasil, juntamente com o ENADE, que coloca em rankings a posição das universidades, destacando as universidades de ponta, que serão aquelas que receberão maiores investimentos do MEC, e que serão aquelas que trarão maiores retornos e custo-benefício dentro de um mercado educacional, e o que se chama de autoavaliação tendeu-se a um segundo plano, burocratizou-se, é apenas um processo que se realiza para cumprir com as exigências do MEC. Ano após anos os questionários são aplicados, os relatórios desenvolvidos e enviados ao MEC, quando não são apenas uma reprodução para cumprir tabela, como vimos em nossa pesquisa, e todo o processo fica desacreditado. Uma autoavaliação, no sentido de autorreflexão conjunta por parte de toda a comunidade para avaliar o sentido da avaliação ou mesmo para avaliar a própria necessidade de avaliação não existe.

No SINAES, os “proprietários” e destinatários principais da avaliação são os órgãos do governo. Os objetivos mais importantes são controlar, hierarquizar, comparar e ranquear as universidades “tudo isso com pretensa neutralidade e objetividade, como se a avaliação fosse isenta de valores e interesses, como se os números, as notas, os índices fossem a própria avaliação e pudessem dar conta da complexidade do fenômeno educativo” (DIAS SOBRINHO, 2008, P.821).

O que ficou demonstrado ao longo de nossa pesquisa foi que o fato de que não há uma cultura de avaliação na UFPB não significa que ainda estamos vivenciando um modelo de *Bildung* como estava presente no ideal de universidade de Humboldt ou mesmo uma universidade de esquerda que esteja barrando o processo de instrumentalização imposto pelos procedimentos de avaliação, mas, uma universidade que não compreende de fato o verdadeiro significado da avaliação enquanto forma capitalista de instrumentalização da universidade pública e de perda do verdadeiro sentido de universidade autônoma. A cultura de avaliação, na forma instrumental e burocrática como é imposta pelas agências governamentais não condizem com um modelo de universidade autônoma e democrática e nem contribuem para o aumento da transparência e da qualidade da educação, mas para o fortalecimento de uma

lógica que reproduz a cultura do desempenho, da performance, da eficiência e da competitividade entre as universidades.

Se mergulharmos na literatura acadêmica veremos alguns diagnósticos acerca da “universidade em ruínas”, heterônima e submetida aos critérios de eficácia e produtividade – muito embora a nossa própria experiência acadêmica baste para comprovarmos alguns desses diagnósticos sombrios.

Esta crise da autonomia da universidade aponta para o fato da universidade adotar critérios da racionalidade instrumental e competitiva, típica da esfera econômica – há muito que as fronteiras desvaneceram-se. A universidade aliena sua autonomia a fins externos e a fins que são impostos de cima para baixo. Sua agenda científica passa a ser quase que completamente imposta pelas agências governamentais. Ela passa a se definir de acordo com as exigências atuais: da tecnocracia, do mercado, da técnica produtivista e da organização eficiente. Enfim, deixam de ser instituições e passam a ser organizações. Qual o papel da universidade neste novo contexto? A universidade seria apenas um lugar de treinamento de competências técnicas? Uma organização que estaria competindo com outras dentro de um mercado educacional? Seria um novo setor econômico tal qual a tendência imposta pelas agências e agentes do Estado, como CAPES, CNPq e SINAES? A produção científica seria apenas para alimentar uma agenda tecnológica ditada pelo governo? Se esta é a tendência em marcha, qual é então o papel da teoria?

Estas questões não trazem respostas fáceis, e longe de pretender apontar soluções ou de trazer considerações definitivas em torno de uma temática tão controversa como é a da autonomia da universidade, gostaria apenas de lembrar, dentro do viés da teoria crítica, que a educação contém em si um potencial crítico, que pode nos remeter a questão dos sentidos, ao questionamento dos determinantes sociais, econômicos e políticos do conhecimento. Podemos lembrar aqui, que a educação não possui apenas a tarefa de instrução e capacitação profissional voltado para atender os interesses econômicos e sociais, mas de fortalecimento da dimensão crítica, ética, cultural, emancipatória e autônoma dos sujeitos; de compreensão crítica da história, e da formação do pensamento autoreflexivo.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA JÚNIOR; Vicente de Paula. **O processo de implementação das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs):** ações desenvolvidas e perfil dos coordenadores. In: RISTOFF, Dilvo; ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. (Org.). Avaliação participativa: perspectivas e desafios. Brasília: INEP, 2005. p. 39-56.
- AMORIM, Antônio. **Avaliação Institucional da Universidade.** São Paulo: Cortez. 1992.
- ANTUNES, Fátima. O Espaço Europeu de Ensino Superior para uma nova ordem educacional? In: PEREIRA, Elisabete M. A.; ALMEIDA, Maria Lourdes P. (orgs.). Universidade contemporânea: políticas do Processo de Bolonha. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2009, p. 27-57.
- ARRIGHI, G.; SILVER, B.J. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial.** Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001.
- BALZAN, Newton César; LOPES, Jairo de Araújo; SORDI, Mara Regina Lemes de. **A cultura de avaliação em construção.** Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, Campinas, v. 8, n. 3, p.133-159, set. 2003.
- BARREYRO Gladys Beatriz e ROTHEN, José Carlos. **Para uma história da avaliação da educação superior brasileira:** análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. Avaliação, Campinas, v. 13, n3. Educação & Sociedade. Campinas, v. 27, n. 96. 2008.
- BARREYRO Gladys Beatriz e ROTHEN, José Carlos. **SINAES contraditórios:** considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Educação & Sociedade, Campinas, v.27, n.96, p.955- 977, 2006.
- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior:** las lecciones derivadas de la experiencia. [s.l.]: [s.n.], 1995.
- BANCO MUNDIAL. **Higher education in developing countries:** peril and promise. [s.l.]: [s.n.], 2004.
- BASTOS, Carmen C. B. C. **O Processo de Bolonha no espaço europeu e a reforma universitária brasileira.** In: PEREIRA, Elisabete M. A.; ALMEIDA, Maria de Lourdes P. (orgs.). Universidade contemporânea: políticas do Processo de Bolonha. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2009, p. 153-164.

BOLÍVAR, Antônio. **O planejamento por competência na Reforma de Bolonha da educação superior: uma análise crítica.** In: PEREIRA, Elisabete M. A.; ALMEIDA, Maria de Lourdes P. (orgs.). Universidade contemporânea: políticas do Processo de Bolonha. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2009, p. 101-127.

BOLOGNA DECLARATION, 1999. Documento disponível em: <http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/bologna/bologna_en.html>.

BILLING, David. **International comparisons and trends in external quality assurance of higher education: Commonality or diversity?** Higher Education, Netherlands: Kluwer Academic, n. 47, p.113-137, 2004.

BURBULES, N.; TORRES, C. A. (Org.). **Globalização e educação: perspectivas críticas.** Porto Alegre: ArtMed, 2004.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases** (Lei 9394/96).

_____. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras proficiências. Brasília, 2004.

_____. **Decreto Nº 62.937, de 2 de julho de 1968.** Dispõe sobre a instituição de grupo de trabalho para promover a reforma universitária e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jul.1968. N. 62936.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **PAIUB: Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras.** Brasília, DF: MEC/SESU, 1994.

_____. Ministério da Educação. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Relatório final: uma nova política para a educação superior brasileira.** Brasília, nov. 1985.

_____. Ministério da Educação. **Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior. Relatório Final.** Brasília, set. 1986.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Comissão Nacional de Avaliação. **Documento básico: Avaliação das universidades brasileiras.** Brasília: SESu, 1993.

_____. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação externa de instituições de educação superior: diretrizes e Instrumento.** Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Roteiro de autoavaliação institucional: orientações gerais.** Brasília, DF, 2004.

- _____. Ministério da Educação. **Diretrizes para avaliação das instituições de educação superior**. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. CONAES. Brasília, 2004a.
- _____. Ministério da Educação. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior**. Brasília, DF, 2003.
- BRENNAN, John; SHAH, Tarla. **Quality assessment and institutional change: Experiences from 14 countries**. Buckingham, GB: Centre for Higher Education Research and Information, Open University, 2000.
- CAMPBELL, Juan C. **La Universidad en Chile 1981-1995**. In: SGUISSARD, Valdemar e SILVA Jr., João dos R. (Orgs). Políticas públicas para a educação superior. Piracicaba: Unimep, 1997.
- COSTA, J. A.; NETO-MENDES, A. e VENTURA, A. **Avaliação de organizações educativas**. Aveiro: Publicações da Universidade de Aveiro. 2002.
- CHAUÍ, Marilena. **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999.
- _____. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.
- COLIGACAO LULA PRESIDENTE. **Uma escola do tamanho do Brasil: caderno temático do programa de governo**. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002.
- DOURADO, L. F. **Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90**. In: CEDES, revista Educação e Sociedade. São Paulo: Cortez; Unicamp, CEDES, vol. 23, n. 80, set. 2002.
- DURHAM, Eunice R. **Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendências do Ensino Superior Europeu**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior. São Paulo. 1990.
- ERICHSEN, H.U. **Tendências europeias na graduação e na garantia da qualidade**. Sociologias, ano 9, nº 17, Porto Alegre: UFRGS, IFCH, 2007, p. 22-49.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **A política dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil**. in: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2007.
- FÁVERO, Osmar. (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: SP: Coleção Memória da Educação. 1996.
- FOUCAULT, Michel. **A “Governamentalidade”**. In: Estratégia, poder-saber: ditos e escritos, vol. IV. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006, p. 281-305.

- GALILEI, Galileu. *Ciência e Fé*. São Paulo: UNESP, 2009.
- GROSJEAN, E. **Forty Years of cultural cooperation at the council of europe, 1954-94**. *European education* 31, nº1 p. 11-37, 1999.
- GUERRA, Margareth. **As redes de avaliação da qualidade e acreditação da educação superior na América Latina**: RANA e RIACES. Porto Alegre: PPGEDu/UFRGS, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. **A Ideia de universidade**. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*. Rio de Janeiro, n. 176, v. 74, p. 1-268, 1993.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **A história oral**. In: *Metodologias Qualitativas na Sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 92-100.
- HARGREAVES, A. et al. **Aprendendo a mudar: o ensino para além dos conteúdos e da padronização**. Porto Alegre: Artmed, 2002.
- HARTMANN, Eva. **Bologna goes global: a new imperialism in the making? globalisation, Societies and Education**, London, v. 6, n. 3, p. 207-220, 2008.
- HORTALE, Virginia A.; MORA, José-Ginés. **Tendências das reformas da educação superior na Europa no Contexto do Processo de Bolonha**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 937-960, Especial - Out. 2004.
- HUMBOLDT, Willian Von. **Sobre as organizações interna e externas das instituições científicas superiores de Berlim**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1997.
- ILCAN, S.; PHILLIPS, L. **Developmentalities and calculative practices: the Millenium Development Goals**. *Antipode*, v. 42, n. 4, p. 844-874, 2010.
- INEP. **Resumo técnico: censo da educação superior de 2009**. Brasília, 2010.
- _____. **SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. Brasília, DF, 2004.
- KANT, Immanuel. **Resposta à pergunta: o que é o Esclarecimento?** Tradução de Luiz Paulo Rouanet. 1783.
- LIMA, K. **Contra reforma na educação superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Xamã, 2007.
- LIMA, P. G.. **Política científica e tecnológica no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Dourados: Editora UFGD, 2011.
- LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. **O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova**. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, mar. 2008, p. 7-36.

- LEITE, D. **Avaliação institucional e a produção de novas subjetividades**. In J. Dias Figueiredo & D. Ristoff (org.), Universidade Desconstruída: Avaliação institucional e Resistência. Florianópolis: Insular, 2000.
- MERRY, S. E. **Measuring the world: indicators, human rights, and global governance**. Current Anthropology, v. 52, suppl. 3, p. s83-s95, 2011.
- MORHARD, B. **Lehren und lernen mit erasmus in europa**. Bonn: dAAd, 2005
- MOURA, Maria Elba Dantas(Org.). **O SINAES na UFPB: relato das experiências da Comissão Própria de Avaliação e da Comissão Executiva de Avaliação da Universidade Federal da Paraíba**. João Pessoa: Manufatura, 2006.
- MOURA, Maria Elba Dantas; Burity, Caroline Rangel Travassos; Monteiro, Renata Conceição Neves. **Evolução Histórica das Auto-avaliações Institucionais na Universidade Federal da Paraíba**. 2013.
- MINHOTO, Maria Ângela Pedra. **Da disseminação da cultura de avaliação educacional: Estudo sobre a disseminação do ENEM**. Poiéses, Tubarão, n.1, v.1, p.67-85, jan/abr. 2008.
- NEAVE, Guy. **Reconsideración del Estado evaluador**. In: NEAVE, G. Educación superior: historia y política. Barcelona: Gedisa, 2001, p. 211-240.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **A transformação da educação em mercadoria no Brasil**. Educação e Sociedade. Campinas, 2009, n. 108, v. 30, p. 739-760.
- POWER, M. **The audit society: rituals of verification**. Oxford; New York, Oxford University Press, 1997.
- POWER, M. **The audit explosion**. Londres: Demos, 1994.
- POLIDORI, Marlis Morosini. **Políticas de avaliação da educação superior brasileira: provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e outros índices**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 2 p. 439-452, jul. 2009.
- POLIDORI, Marlis Morosini et al. **Um olhar sobre a avaliação num contexto multidisciplinar**. In: Anais do Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul: Pesquisa e Inserção Social, (Anpedsul), 7, 2008, Itajaí. Anais... Itajaí: Univali, 2008.
- PFETSCH, F.R. **A União Européia: história, instituições, processos**. Brasília: editora Universidade de Brasília: Imprensa oficial, 2001.
- PRATES, Antônio Augusto Pereira. **Universidades vs Terciarização do ensino superior: a lógica da expansão do acesso com manutenção da desigualdade: o caso brasileiro**. Sociologias, nº 17 (IX), p. 102-112. 2007.

- RAMÍREZ-GÁLVEZ, Martha. **Algumas considerações sobre a cultura da avaliação.** Revista Espaço Acadêmico, N. 102. 2009.
- ROHDEN, Valério (Org.). **Ideias de universidade.** Canoas: ULBRA, 2002.
- ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. **Avaliação da educação superior no segundo governo Lula “provão II” ou a reedição de velhas práticas?** Educação & Sociedade, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan./mar. 2011.
- _____. **Percorso da avaliação da educação superior nos governos Lula.** Revista educação e pesquisa. São Paulo, v.40, n.1, p.61-76, jan/mar. 2014.
- RICCI, Rudá. **A peculiar produção intelectual do Brasil recente.** Revista Espaço Acadêmico. N.100, set. 2009.
- SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas** in: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2007.
- SGUISSARDI, Valdemar. **Regulação estatal versus cultura de avaliação institucional?** Revista Avaliação. São Paulo, V. 13, n.3, p.857-862, nov.2008.
- SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do estado e mudanças na produção.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- SHORE, Cris. **Cultura de auditoria e governança iliberal: universidades e a política da responsabilização.** Mediações. 2009, n. 01, v. 14, p. 24-53.
- SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. **Coercive accountability: the rise of audit culture in higher education.** In: Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics, and the academy. Routledge: London, 2000.
- SHILS, Edward. **O apelo da educação.** Tradução de Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: EDUSC, 2001.
- SINAES. **Da concepção à regulamentação.** 4. ed. Brasília: INEP, 2007.
- DIAS SOBRINHO, José. **O Processo de Bolonha.** In: PEREIRA, E. M. de A.; ALMEIDA, M. de L. P. de. Universidade Contemporânea: políticas do processo de Bolonha. Campinas: Mercado de Letras, 2009.
- DIAS SOBRINHO, José. **Acreditação da Educação Superior.** Revista Avaliação. 2007.
- DIAS SOBRINHO, José. **Qualidade, avaliação: do SINAES a índices.** Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

- STEWART, T. A. **La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual.** Buenos Aires, Granica, 1998.
- STRATHERN, Marilyn. **Introduction: new accountabilities.** In: *Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics, and the academy.* London; New York: Routledge, 2000.
- STRATHERN, Marilyn. **Melhorar a classificação: a avaliação no sistema universitário britânico.** Revista Novos Estudos n. 53. 1999.
- SCHWARTZMAN, Simon. **O impacto dos rankings nas instituições de ensino.** Instituto de Estudo do Trabalho e Sociedade. São Paulo, mar. 2010.
- TRINDADE, Hélio. **Universidade em ruínas: na república dos professores.** Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999.
- _____. **Saber e poder: os dilemas da universidade brasileira.** Estudos Avançados. Rio Grande do Sul, 2000, n. 40, v. 14, p. 122-133.
- TEICHLER, Ulrich; KEHM, Barbara M. **Towards a New Understanding of the Relationships between Higher Education and Employment (1995).** THES – The Times Higher Education Supplement World University Rankings, 6 october, 2006.
- UFPB. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2009-2012.** João Pessoa/PB, Agosto 2010.
- UNESCO. **Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior.** Trad. Laura Ferrantini Fusaro. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- UNESCO. **Educação um tesouro a descobrir: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI.** São Paulo: Cortez, 1996.
- WEBER, Silke. **Avaliação da Educação Superior: Convergências e divergências.** Revista Avaliação, Sorocaba, v.9, n1, Mar. 2009
- WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações.** São Paulo: Martin Claret, 2006.
- WITTE, J.K. **change of degrees and degrees of change: comparing adaptations of european higher education systems in the context of the bologna process.** UNITISK, Czech Republik, 2006.
- VERHINE, Robert E. **A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional.** Revista Ensino Superior Unicamp. 2010
- ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. **Políticas Públicas de Avaliação da Educação Superior: conceitos e desafios.** In: *Jornal de Políticas Educacionais.* N° 4; Julho–Dezembro de 2008; p. 15–23.

APÊNDICES

Apêndice 01

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM DIRETORES DE CENTROS E COORDENADORES DE CURSOS

Apêndice 02

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM MEMBROS DA CPA E CEAI

Apêndice 01

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM DIRETORES DE CENTROS E COORDENADORES DE CURSOS

Entrevista – Diretores de Centro/Coordenadores

Identificação

Nome:

Centro/Departamento:

Área de Formação:

Ingresso na UFPB:

SINAES

1. O que você acha de avaliar a Universidade?
2. Você conhece o SINAES (Sistema nacional de Avaliação do Ensino Superior)?
3. Se sim. O que acha do projeto?
4. Para você, quais os pontos positivos da implantação do SINAES na universidade?
5. E os negativos?
6. Que pontos do cotidiano da universidade precisariam ser avaliados pelo SINAES?
7. O que você acha dos métodos utilizados pelo SINAES (questionários, seminários)?
8. Você já participou de outros processos de avaliação na UFPB? Se sim, como foi a experiência?
9. Como você vê a aceitação dos processos avaliativos pela comunidade acadêmica?
10. A longo prazo, quais os impactos para a UFPB da implantação do SINAES?

Apêndice 02

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM MEMBROS DA CPA E CEAI

Entrevista - Membro Comissão

Identificação

Nome:

Cargo/Função:

Área de Formação:

Ingresso na UFPB:

Participação

1. Como ingressou na CPA?
2. Por que se interessa pelo problema da avaliação?
3. Qual o seu papel na Comissão?
4. Qual a relação entre o trabalho na CPA e sua função na Universidade?
5. É difícil compatibilizar essas duas funções?
6. Você já participou de outros processos de avaliação na UFPB?
7. Se sim, como foi a experiência?
8. Como você vê a aceitação dos processos avaliativos pela comunidade acadêmica?

SINAES

1. O que você acha de avaliar a Universidade?
2. Como conheceu o SINAES?
3. O que acha do projeto?
4. Qual a diferença do SINAES para outros processos de avaliação?
5. Para você, quais os pontos positivos da implantação do SINAES na universidade? E os negativos?
6. Os pontos avaliados pelo SINAES estão diretamente relacionados ao cotidiano da universidade?
7. O SINAES traz uma nova agenda de debate pra Universidade? Como?
8. Qual a relação entre o SINAES e a missão da Universidade?
9. Que mudanças esse processo de avaliação pode propiciar a UFPB?
10. Qual o balanço do processo de avaliação até agora?