

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ICS
CENTRO DE ESTUDOS E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC

MÔNICA APARECIDA DA ROCHA SILVA

**A institucionalização da Avaliação da Educação
Superior: uma análise comparada do Brasil e do México**

Brasília, junho de 2007.

MÔNICA APARECIDA DA ROCHA SILVA

**A institucionalização da Avaliação da Educação Superior:
uma análise comparada do Brasil e do México**

Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac), do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília (UnB), como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais, especialista em Estudos Comparados sobre as Américas.

Orientadora:

Profa. Dra. Maria das Graças Rua

Co-orientador:

Prof. Dr. Armando Alcántara Santuario

Brasília, junho de 2007

MÔNICA APARECIDA DA ROCHA SILVA

**A institucionalização da Avaliação da Educação Superior:
uma análise comparada do Brasil e do México**

Tese defendida no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac) da Universidade de Brasília (UnB), para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais, especialista em Estudos Comparados sobre as Américas, aprovada em 21 de junho de 2007, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

BANCA EXAMINADORA:

Titulares:

Profa. Dra. Maria das Graças Rua – Ceppac/ UnB

(Orientadora e Presidente da Banca)

Profa. Dra. Ana Maria Fernandes – Ceppac/UnB

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro – Ceppac/UnB

Prof. Dr. Jacques Rocha Velloso FE/UnB

Prof. Dr. Afrânio Mendes Catani – FE/Prolam/USP

Suplente:

Profa. Dra. Sônia Maria Ranincheski – Ceppac/UnB

Gracias a la vida

Violeta Parra

Gracias a la vida, que me ha dado tanto
Me dió dos luceros (...)
Me ha dado el oído, que en todo su ancho
(...) Gracias a la vida, que me ha dado tanto
Me ha dado el sonido y el abecedario
Con él las palabras que pienso y declaro
Madre, amigo, hermano y luz alumbrando
(...) Gracias a la vida, que me ha dado tanto
Me ha dado la marcha de mis pies cansados
Con ellos anduve ciudades y charcos
Playas y desiertos, montañas y llanos
(...) Gracias a la vida, que me ha dado tanto
Me dió el corazón que agita su marco
Cuando miro el fruto del cerebro humano
Cuando miro el bueno tan lejos del malo
Me ha dado la risa y me ha dado el llanto
Así yo distingo dicha de quebranto
Los dos materiales que forman mi canto

A meu pai (in memoriam) e a minha mãe, Ana Aparecida da Rocha Silva, por seu amor incondicional e por constituir a base do meu ser.

AGRADECIMENTOS

Este é um momento difícil, pois tentarei lembrar-me dos que contribuíram, direta ou indiretamente, para concretização do presente trabalho e corro o risco de ser traída pela memória. Mesmo assim, não poderia ficar sem registro o meu agradecimento e reconhecimento as pessoas cujos nomes se encontram registrados:

- à Maria das Graças Rua, pelo voto de confiança ao aceitar-me como orientanda, pela contribuição intelectual e profissionalismo;
- ao meu co-orientador, Armando Alcántara Santuario pela contribuição intelectual e também sou grata à ele e à sua família (Vicki, Viri e Mariana) pela amizade, carinho e solidariedade durante todo o período que estive na cidade do México;
- aos componentes da Banca do Exame Geral de Qualificação, Ana Maria Fernandes e Jacques Velloso, pelas críticas e sugestões necessárias;
- aos professores do curso de doutorado, Roberto Cardoso de Oliveira (*in memoriam*), Henrique C. de Oliveira de Castro, Fernanda Sobral, Benício Schimdt, pelas leituras, discussões e reflexões proporcionadas;
- aos meus informantes, do Brasil e do México, pelas entrevistas concedidas, em especial, ao Prof. Dr. Ángel Díaz Barriga, pela atenção com que me acolheu, pelas doações e empréstimos de documentos e livros;
- aos professores do *Seminário de Educación Superior* da Unam e, em especial, ao prof. Humberto Muñoz, por ter aceito a minha presença durante todo o primeiro semestre de 2006, em um grupo “tão seletivo”;
- aos professores, Antonio Carrillo Avelar e João Paulino da Silva Neto pela receptividade e por terem me dado a oportunidade de discutir a tese na *Facultad de Estudios Superiores Aragón* da Unam;
- ao Afrânio Mendes Catani (orientador no curso de mestrado), pela sua amizade, respeito pelo meu trabalho e contribuição intelectual;
- ao Carlos Marcos Batista (orientador de iniciação científica), pela sincera amizade, dedicação, pela segurança transmitida e pela dosagem equilibrada de críticas e elogios;
- ao João Ferreira Oliveira, pela amizade e pelos seus comentários sobre este trabalho;
- à Fabiane Sales e a Maria Del Carmen Pérez Hernández por terem me ajudado com as transcrições das fitas das entrevistas realizadas no Brasil e no México; à Darcy Costa, revisora desta tese, pelo seu profissionalismo e amizade dedicada;

- Ao CNPq e à Capes, que me proporcionaram condições para a realização deste trabalho no Brasil e no México;
- ao Ricardo Gluyas e à Georgina Gluyas, pelo carinho com que fui recebida na casa deles, durante a minha estadia na Cidade do México; à Cristina Zackseski, pela troca de idéias e por tudo que compartilhamos durante a nossa estadia na Cidade do México;
- à Rosani Leitão e ao Jean Paraizo, colegas do Ceppac e amigos de longa data, pela solidariedade, palavras de conforto e troca de idéias; à Mariana Cunha, pela amizade, solidariedade e troca de idéias, sempre regadas por um bom cafezinho;
- àqueles que concedem terapia sem cobrar nada, emprestam dinheiro, fazem orações e sempre têm uma palavra certa para o momento mais apropriado – Cristiene Silvestre, M. Aparecida dos Santos, Salvador Carvalho, Juliana Chaves; Ulysses Costa, Reynaldo Zorzi, Waldecy Rodrigues, Cecília Jorquera, Myriam Lagos, Elton, pelo afeto, compreensão, solidariedade e diversos incentivos que deles recebi;
- ao colega de turma do doutorado (agora professor da UnB) e amigo Moisés Balestro, pela contribuição intelectual, especialmente no momento de construção do objeto e pelos diálogos, essenciais para a aprendizagem;
- ao Carlos Müller e à Mireya Valencia, colegas e amigos de *todas as horas*, pela solidariedade, troca de idéias e pelas inúmeras vezes em que fui recebida, com muito carinho, na casa deles; à Mireya, *gracias por la convivencia en “nuestro país” (Brasil) y en su país (Colombia), supimos compartir estudios, alegrías, tristezas y nuestras debilidades y, sobretudo, nuestras transformaciones*;
- à amiga Andréa Freire Lucena, pela segurança transmitida, companherismo e pelos seus valiosos comentários sobre este trabalho;
- e, finalmente, àqueles que se não estivessem presentes na minha vida, as coisas poderiam ser muito distintas – minha mãe, meus irmãos (Andréia e Juscelino), meu cunhado (Cristiano), meu padrasto (Domingos), a tia do coração (Diná), a madrinha (Laurinha) e minha comadre (Maria de Lourdes Alves), pelo amor que recebo e pelo amor que tenho por eles.

RESUMO

Esta tese constitui-se em um estudo comparativo da institucionalização da Avaliação da Educação Superior (AES) no Brasil e no México. A pesquisa teve como objetivo descrever o processo de institucionalização desse instrumento de políticas públicas e averiguar os principais fatores que levaram os governantes desses países a adotá-lo. A agenda internacional e a crise fiscal do Estado, associadas à crise da educação superior, explicam por que o presente tema entrou na pauta governamental. A tese aponta que a AES foi instituída como parte de um modelo de gestão pública orientada para resultados e que as resistências à introdução de instrumentos de avaliação do ensino de graduação foram mais intensas no Brasil do que no México. No Brasil, o processo decisório e a implementação do Exame Nacional de Cursos (ENC) foram marcados por intensos conflitos e resistências, em virtude, sobretudo, do caráter obrigatório da avaliação e porque o ENC representou um contramovimento à proposta de avaliação – o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) – da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior (Andifes). No México, as resistências foram amenizadas, dentre outras razões, pela não-obrigatoriedade da adesão, pela avaliação de desempenho (docente e institucional) ser vinculada a recursos adicionais, e pela conciliação de interesses entre órgãos governamentais e representantes das principais instituições de educação superior do país. Os instrumentos de avaliação refletem a política de governo vigente e as concepções dos atores que detêm maior poder no processo decisório. A tese mostra também que, apesar dos principais fatores relacionados à introdução da AES no Brasil e no México serem semelhantes, os processos de institucionalização se deram de forma diferenciada nos países em estudo, possivelmente em virtude das relações de poder e consensos estabelecidos. Este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa. Além da análise de documentos, a principal técnica adotada foi a realização de entrevistas individuais semi-estruturadas com atores que participaram do sistema de tomada de decisão, desenho e/ou implementação da AES.

Palavras-chave: educação superior, avaliação, institucionalização, políticas públicas.

ABSTRACT

This dissertation is a comparative study upon the institutionalization of Higher Education Evaluation in Brazil and Mexico. The research aim was to describe the institutionalization process of the public policy evaluation tool and analyze the main factors which led governments from these two countries to adopt them. The international agenda and fiscal crisis from the State, associated to the Higher Education crisis, explain why this topic has come into the government agenda. The dissertation argues that Higher Education Evaluation was implemented as part of a results-oriented public management model. The study shows resistance to the introduction of evaluation tools in Higher Education. In Brazil, the decision-making process and the implementation of the National Exams for undergraduation courses was featured by harsh conflicts and intense resistance especially due to the compulsory status of the evaluation and to the fact such exams were against the proposal of the National Association of the Federal Higher Education Institutions (Andifes). In Mexico, resistance was minimized, among other things, due to the non-compulsory status. Non-compulsory status stemmed from the fact performance evaluation was tied up to additional resources and to the agreement of interests between government bodies and representatives from country's main universities. The dissertation shows evaluation tools mirror current government policy and the conception from actors having more power in the decision-making process. The dissertation also shows that despite the similarities between the main causes that introduced the Higher Education Evaluation in Brazil and Mexico, its process of institutionalization occurred in different forms in both countries, possibly due to power and consensus relations established within each one. This study was a qualitative research using documentary analysis and unstructured interviews. The latter were carried out with actors who took part in the decision making system related to the design and implementation from Higher Education Evaluation.

Keywords: higher education, evaluation, institutionalization, public policy tool.

Lista de Figuras, Quadros e Tabelas

Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Reforma do Estado e Avaliação da Educação Superior..... | 21 |
|--|----|

Quadros

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – Definições do conceito de avaliação da educação..... | 30 |
| Quadro 2 – O papel da avaliação na concepção de organismos internacionais..... | 68 |
| Quadro 3 – Conselhos profissionais reconhecidos pelo Copaes..... | 118 |
| Quadro 4 – Avaliação do ensino de graduação: Brasil e México – 2006..... | 128 |
| Quadro 5 – Principais atores da educação superior..... | 142 |

Tabelas

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Matrículas em educação superior no Brasil e no México, 1960-1977..... | 73 |
| Tabela 2 – Percentual (%) da matrícula de educação superior nos setores público e privado no Brasil e no México..... | 84 |
| Tabela 3 – Classificação dos cursos de graduação avaliados pelos Ciees em relação à suas possibilidades para reconhecimento..... | 115 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRASIL

ANDES – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Sindicato Nacional)

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

ABRUC – Associação Brasileira das Universidades Comunitárias

ABRUEM – Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais

ANACEU – Associação Nacional dos Centros Universitários

ANUP – Associação Brasileira das Universidades Particulares

CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNE – Conselho Nacional de Educação

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CF – Constituição Federal

CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPE – Fundo de Participação dos Estados

GERES – Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior

IES – Instituição de Ensino Superior

IFES – Instituição Federal de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

MP– Medida Provisória.

NUPES – Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior

PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SESu – Secretaria de Ensino Superior

UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para Educación, Ciencia y Cultura

UNE – União Nacional de Estudantes

MÉXICO

ACCECISO – Asociación para la Acreditación y Certificación de Ciencias Sociales, A.C.

ANFEI – Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Ingeniería

ANUIES – Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A. C.

CACECA – Consejo Nacional para la Enseñanza en Contaduría y Administración, A.C.

CACEI – Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería, A. C.

CENEVAL – Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior

CIEES – Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior

CNEIP – Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología, A.C.

COEPES – Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior

COMACE – Consejo Mexicano de Acreditación y Certificación de la Enfermería, A.C.

COMAEA – Consejo Mexicano de Acreditación de la Enseñanza de la Arquitectura, A.C.

COMEAA – Comité Mexicano de Acreditación Agronómica, A.C.

CONACYT - Consejo Nacional de Ciência y Tecnología

CONAECQ Consejo Nacional de Enseñanza y del Ejercicio Profesional de las Ciencias Químicas

CONAEDO – Consejo Nacional de Educación Odontológica

CONAEVA – Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior

CONAIC – Consejo Nacional de Acreditación en Informática y Computación A.C.

CONEVET – Consejo Nacional de Educación de la Medicina Veterinaria y Zootecnia, A.C.

CONPES – Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior

COPAES – Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C.

CORPES – Consejo Regional para la Planeación de la Educación Superior

COSNET – Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica

FIMPES – Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A.C.

FIUPEA – Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación

FOMES – Fondo para la Modernización de la Educación Superior

PRONAES - Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior

PROIDES – Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior

PROMEPE – Programa de Mejoramiento del Profesorado

PIFI – Programa Integral de Fortalecimiento Institucional

PRONAD – Programa para la Normatización de la Información Administrativa

PRONAES – Programa Nacional para la Educación Superior

SEP – Secretaría de Educación Pública

SINAPPES – Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior

UNAM – Universidad Nacional Autónoma de México

UACM. – Universidad Autónoma de la Ciudad de México

SUMÁRIO

| | |
|--|------|
| Agradecimentos..... | iv |
| Resumo..... | vi |
| Abstract..... | vii |
| Lista de Figuras, Quadros e Tabelas..... | viii |
| Lista de Abreviaturas e Siglas..... | ix |

| | |
|------------------------|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 01 |
|------------------------|-----------|

CAPÍTULO I – AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR:

| | |
|--|-----------|
| CONTEXTO E TEORIA..... | 11 |
| 1.1 Políticas públicas e avaliação da educação superior..... | 12 |
| 1.2 Globalização e reforma da administração pública: antecedentes da introdução da avaliação da educação superior..... | 16 |
| 1.3 O campo da avaliação: evolução, enfoque e definições..... | 27 |
| 1.4 Avaliação da educação superior: o debate na área..... | 38 |

CAPÍTULO II – CRISE FISCAL DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA NO DISCURSO INTERNACIONAL.....

| | |
|---|----|
| 2.1 Crise econômica e iniciativas de reformas da gestão pública..... | 47 |
| 2.2 O papel da avaliação da educação superior no discurso internacional..... | 60 |
| 2.3. Crise fiscal do Estado e da Educação Superior: o papel da avaliação..... | 71 |

CAPÍTULO III – POLÍTICAS DE EXPANSÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E NO MÉXICO.....

| | |
|---|-----------|
| 3.1 Educação superior no Brasil e no México: tendência das últimas décadas..... | 84 |
| 3.2 Políticas de expansão e avaliação da educação superior..... | 88 |
| 3.2.1 Brasil..... | 89 |
| 3.2.1.1 Avaliação Institucional: a proposta da Andifes..... | 93 |
| 3.2.1.2 Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) | 95 |

| | |
|---|-----|
| 3.2.1.3 O papel do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep) no processo de avaliação da educação superior e o Exame Nacional de Cursos (ENC)..... | 96 |
| 3.2.1.4 Sistema Nacional de Avaliação da educação superior (SINAES) | 103 |
| 3.2.2 México | 108 |
| 3.2.2.1 Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (Ciees)..... | 114 |
| 3.2.2.2 Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes) | 117 |
| 3.2.2.3 Federación de Instituciones Particulares de Educación Superior (Fimpes) | 121 |
| 3.2.2.4 Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) | 124 |
| | |
| CAPÍTULO IV – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E NO MÉXICO: DANDO VOZES AOS ATORES | 130 |
| | |
| 4.1 Origem da avaliação da educação superior: a perspectivas dos atores..... | 130 |
| 4.2. Institucionalização da AES no Brasil e no México: ações e reações dos atores..... | 141 |
| | |
| CONCLUSÃO | 173 |
| | |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 180 |
| | |
| APÊNDICE 1 – roteiro de entrevista | 203 |
| APÊNDICE 2 – perfil dos informantes brasileiros e mexicanos | 205 |
| | |
| ANEXO 1 – relação nominal dos participantes da votação da Medida Provisória N° 1.159 | 210 |

INTRODUÇÃO

O objetivo da presente tese de doutorado é identificar os principais fatores que levaram governantes do Brasil e do México a adotarem a avaliação do ensino de graduação e descrever o processo de institucionalização desse instrumento de políticas públicas.

Nesta tese, institucionalização refere-se “ao processo por meio do qual organizações ou procedimentos adquirem valor e estabilidade” (HUNGTINGTON, 1968, p. 24), isto é, são aceitos e se tornam recorrentes. Pretende-se examinar o processo de institucionalização da avaliação da educação superior no Brasil e no México, buscando identificar os atores envolvidos, os debates ocorridos, as tensões político-ideológicas, os consensos que existiram, as propostas apresentadas durante esse processo e fatos fundamentais, indispensáveis para que esse procedimento adquirisse valor, estabilidade e fosse legitimado nos países em estudo.

Apesar do princípio do mérito profissional ter um lugar central nos mais modernos modelos de administração pública, sua presença está registrada em momentos bastante remotos da história. No império chinês, por exemplo, realizavam-se exames para o acesso e permanência dos profissionais nos cargos públicos, que se assemelhavam às modernas avaliações de desempenho¹. Na sociedade ocidental, porém, mesmo com a consolidação do modelo de administração pública burocrática², a aplicação do princípio do mérito baseado no desempenho e a prática da avaliação para aferi-lo não se disseminaram completamente no ambiente administrativo, nem se generalizaram de imediato em outras esferas da vida social. Na área da educação, por exemplo, a avaliação baseada em procedimentos formais e públicos só possui um século de tradição.

Ao longo dos últimos cem anos, o conceito e objetivos (quase sempre componentes do próprio conceito) da avaliação foram mudando de acordo com as transformações político-econômicas da sociedade. A avaliação já foi entendida basicamente como uma forma de medir o conhecimento dos alunos (concepção tradicional da avaliação) e depois passou a ser vinculada aos objetivos educacionais e ao aperfeiçoamento do objeto avaliado (TYLER, 1950 *apud* TEJADA, 1990). A partir de meados do século XX, o conceito ampliou-se e passou a incorporar novos objetivos.

¹ Max Weber (2002), ao analisar o período da China monárquica, observou que os mandarins se tornaram um grupo de *status* unificado, constituído de solicitantes habilitados de prebendas na burocracia pública. No entanto, sua habilitação dependia do número de exames em que eles haviam sido aprovados.

² A burocracia, na concepção de Max Weber, é o tipo ideal da dominação racional-legal. A principal característica da dominação racional-legal consiste em possuir um quadro administrativo burocrático, no qual a formalidade, impessoalidade (proceder *sine ira et studio*) e o princípio do mérito profissional são fundamentais. (WEBER, 1991, p. 141).

Desde os anos 1970, a avaliação passou a ser compreendida como um processo que gera informações úteis para a tomada de decisão (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1987), para o exercício da *accountability*³, para proporcionar eficiência na alocação de recursos públicos e também como um instrumento que pode contribuir para o aprendizado organizacional. Vale ressaltar que, ao longo da história da avaliação da educação, não ocorreram propriamente rupturas entre um significado e outro, mas a aglutinação dos conceitos que foram sendo construídos em diferentes épocas (RUA, 2005; BRUNNER 1994; GAGO, 2006; BELLONI, 1997; DÍAZ BARRIGA, 2004; DIAS SOBRINHO, 2003, dentre outros). Atualmente, o conceito de avaliação é considerado polissêmico, uma vez que o seu significado quase sempre se define em razão dos sujeitos que o utilizam.

A partir dos anos 1980, governantes de vários países do mundo vêm conduzindo avaliações dos seus sistemas de educação superior⁴, por meio da avaliação dos cursos de graduação e de pós-graduação, avaliação do desempenho dos alunos, dos professores e das Instituições de Educação Superior (IES). Cabe indagar a que se deve o seu surgimento. A introdução da avaliação da educação superior está relacionada, em grande parte, com fatores internacionais que afetaram os papéis do Estado e das instituições de educação superior, mas também com as próprias dinâmicas político-econômicas e educacionais de cada país.

Nas décadas de 1960-1970, a massificação da educação superior tornou-se um fenômeno mundial, e em resposta às demandas da sociedade em transformação, sobretudo, provenientes das mudanças que estavam ocorrendo nos campos econômico e político. Acreditava-se que a democratização da educação superior, entendida como o acesso de indivíduos de diferentes classes sociais a esse nível de ensino, possibilitava a mobilidade social, que entretanto, surtiu efeitos não-desejados. Um dos resultados da massificação foi a heterogeneidade da qualidade do ensino ofertado pelas instituições de educação superior. Configurou-se em um desafio para a Sociologia da Educação o problema de como expandir o sistema de educação superior, buscando absorver diferentes setores da sociedade e, ao mesmo tempo, favorecendo e valorizando o ensino de qualidade. Esse processo ocorreu em escala

³ No língua portuguesa, não existe uma tradução para o termo *accountability*, mas, na literatura especializada, ele vem sendo entendido como responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade. A *accountability* não é função de um órgão, mas de um conjunto de instituições. “*La responsabilización importa, entonces, un involucramiento personal en la acción, y una participación activa del sujeto, a través de un compromiso permanente. En este caso, no se habla solamente de una obligación originada en la norma, que se hace efectiva ex - post, sino de un compromiso originado en la conciencia*” (LERNER; GROISMAN). Disponível em: <<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/unpan/ar/000179.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2006.

⁴ Na Europa, podem-se citar França, Espanha, Holanda, Itália, Grã-Bretanha, Portugal, Suécia, dentre outros. Na América Latina, sobretudo na década de 1990, os seguintes países adotaram mecanismos de avaliação da educação superior: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Peru, Venezuela, México e outros (BRUNNER, 2005, p. 29).

global e, guardadas as devidas proporções, realizou-se também no Brasil e no México. Nessa época, na América Latina, o Estado financiava as instituições de educação superior públicas sem delas exigir nenhuma prestação de contas. Nos anos 1980, em um contexto de crise fiscal do Estado, esse modelo benevolente de financiamento foi alterado⁵.

A crise fiscal, que ocorreu em vários países nos anos 1980, foi derivada da dificuldade de os Estados lidarem com as crescentes demandas de diversos setores da economia e de seus grupos sociais correspondentes (PEREIRA, 1996), gerando desequilíbrio entre receitas e despesas. Na região latino-americana, o endividamento externo e a instabilidade monetária haviam aumentado; a surproteção às empresas locais tinha conduzido à baixa produtividade sistêmica da economia; os poucos investimentos financeiros, em virtude da crescente fuga de capitais tanto estrangeiros quanto nacionais, diminuíram, desencadeando a estagnação econômica e altas taxas de inflação e, em decorrência, os descontentamentos sociais cresceram.

Diante dessa realidade, os países latino-americanos começaram a implementar políticas de ajuste estrutural e a substituir gradativamente o Estado desenvolvimentista e as suas atitudes nacionalistas por políticas econômicas neoliberais, que promovem o livre comércio, a privatização e outras práticas voltadas para os mercados. Essas transformações político-econômicas iniciaram-se em meados da década de 1980⁶, e avançaram na década seguinte.

Simultaneamente, surgiu em âmbito internacional um movimento de reformas da administração pública, cuja retórica defende mudanças de valores no setor público. As idéias preconizadas pelos defensores da Nova Administração Pública consistem na mudança do foco da gestão, de processos para resultados, mediante a adoção de um conjunto de técnicas e comportamentos, que têm como objetivo impor disciplina e políticas de incentivos (típicas de empresas privadas), prestação de contas, racionalização dos gastos públicos e melhoria do desempenho dos serviços públicos.

No campo da educação superior, o aumento do custo da universidade pública e, simultaneamente, a sua baixa eficiência, passam a ser enfatizados por organismos internacionais e governantes de vários países, sobretudo da América Latina. Esse argumento foi construído em um contexto de crise fiscal do Estado associado ao aumento da demanda por educação superior. Esses fatores inter-relacionados propiciaram o debate da necessidade de criação de instrumentos para avaliar o ensino de graduação.

⁵ Na concepção do autor, o modelo de financiamento *benevolente* pode ser entendido como: “una formula a la vez paternal y benevolente, cuyo medio principal es la asignación incremental de recursos presupuestarios desvinculados de cualquier consideración de calidad, equidad o eficiencia” (BRUNNER, 1994, p. 21).

⁶ No Chile, as políticas neoliberais foram implementadas ainda na década de 1970, especificamente a partir de 1973, com a chegada de Augusto Pinochet Ugarte ao poder.

No Brasil, embora diversas iniciativas de avaliação do ensino de graduação já estivessem em vigor desde a década de 1980, esse campo de estudos ganhou notoriedade desde a aplicação do primeiro Exame Nacional de Cursos (ENC) – conhecido como provão – instituído no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). A partir de 1996, o Ministério da Educação (MEC) passou a publicar os resultados do ENC e, a mídia encarregou-se de divulgá-los.

Este fato teve repercussão na sociedade, e não somente na comunidade universitária. Enquanto a sociedade discutia as instituições de educação superior que tinham obtido notas A, B, C, D ou E no ENC, parte da comunidade universitária debatia, sobretudo, a utilidade política dos resultados desse instrumento de avaliação. No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007...), foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que contempla diferentes instrumentos de avaliação.

No México, nos 1980, percebeu-se que os recursos públicos aplicados ao ensino superior foram reduzidos e, do mesmo modo, os salários dos docentes sofreram uma grande perda. Em 1984, foi criado o Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que introduziu pagamento adicional para pesquisadores aprovados em avaliação de desempenho acadêmico, cujo objetivo era compensar as perdas salariais e a ocorrência de *fuga de cérebros*. Entretanto, apesar da criação do SNI, foi no governo do presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-2004), com o *Programa para la Modernización Educativa* (PME), que a avaliação da educação superior se tornou diretriz de políticas direcionadas para esse nível de ensino.

No governo de Salinas de Gortari, foi implementado o *Programa de Becas ao Desempenho Acadêmico* e criados diferentes organismos avaliadores. Atualmente, a educação superior mexicana é avaliada por instrumentos distintos. O desempenho das instituições de educação superior é avaliado por meio de programas governamentais, como o *Fondo para la Modernización de la Educación Superior* (Fomes) e o *Programa para el Mejoramiento del Personal Académico* (Promep). Os cursos, sobretudo de graduação, são avaliados por comitês de pares, por meio dos *Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior* (Ciees). Avaliam-se programas institucionais por meio dos *Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional* (PIFI) e do *Programa Integral de Fomento al Posgrado* (Pifop). O desempenho dos alunos (ingressos e egressos) é avaliado por um organismo não-governamental, denominado *Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior* (Ceneval), e o desempenho dos docentes, por meio de diferentes programas de estímulos a docência. As IES privadas são avaliadas pela *Federación de Instituciones Particulares de Educación Superior* (Fimpes).

A avaliação da educação superior nos últimos anos tem sido objeto de várias investigações⁷. Os autores demonstram preocupação com o conceito de avaliação, os instrumentos e os seus efeitos, mas têm deixado de lado as causas da sua origem e, especialmente, o processo de institucionalização que, conseqüentemente, ajudam a compreender os desfechos em cada país. São poucos os estudos que abordam a institucionalização da avaliação da educação superior, sobretudo investigações empíricas, de cunho comparativo.

A perspectiva comparativa: método de abordagem

A comparação, neste tese, é realizada por muitas razões: “*para ‘situar’, para aprender de las experiencias de los otros, para tener términos de parangón, para explicar mejor y por otros motivos*” (SARTORI, 1994, p. 31-32). Nas ciências sociais, o método comparativo sempre ocupou um espaço privilegiado. Desde os clássicos, como Émile Durkheim e Max Weber, que a análise comparativa tem possibilitado maiores níveis de generalizações, assim como fornecido maior riqueza de análise.

Como base nesse interesse, foi formulado o seguinte problema de pesquisa: quais foram os principais fatores que levaram governantes do Brasil e do México a adotarem a avaliação do ensino de graduação e como se deu a *institucionalização* desse procedimento de políticas públicas? As hipóteses que orientam esta tese são:

a) a avaliação da educação superior foi instituída como parte de um modelo de gestão pública orientada para resultados;

b) a avaliação da educação superior foi instituída como parte de um discurso difundido pelos organismos internacionais de que havia necessidade de tornar o ensino superior mais eficiente e eficaz⁸;

⁷ No México, pode-se citar alguns autores, são eles: Kent (1995); Díaz Barriga (1997; 2001); Canales (2001); Rueda (2001); Aboites (2001); Ordorika (2004); Gago Huguet (1992), dentre outros. No Brasil, Dias Sobrinho (2000; 2003); Belloni (1989; 1997); Durhan (1990; 1998); Durham & Schwartzman (1992) Catani *et al* (2001); Trindade (1995; 2001); Ristoff (1995), e outros. Algumas teses e dissertações que foram elaboradas nos últimos anos sobre a avaliação da educação superior, no Brasil, serão objeto de discussão no capítulo I da tese.

⁸ No âmbito da discussão do modelo de administração pública orientada para resultados, eficiência pode ser entendida como maximização dos resultados dado os recursos disponíveis; eficácia refere-se ao grau em que são alcançados os objetivos (Cf. COHEN; FRANCO, 2004).

c) a avaliação da educação superior foi instituída como mecanismo de controle da qualidade do ensino ofertado, em um contexto de expansão e diversificação da educação superior;

d) os fatores que levaram os governos do Brasil e do México a adotarem a avaliação da educação superior foram semelhantes, mas diferentes os processos de sua institucionalização.

As hipóteses relacionam-se entre si e estabelecem um ponto de intersecção com o objeto de estudo. As hipóteses A e B referem-se aos fatores exógenos que levaram o tema avaliação a entrar para a agenda governamental, enquanto a hipótese C diz respeito a questões endógenas ao próprio sistema de educação superior. Para compreender a origem e a institucionalização da avaliação da educação superior nos dois países, foi necessário apreender a relação entre campos disciplinares (econômico, político e da educação superior), de modo a tornar inteligíveis as tensões existentes entre eles e no interior deles, pois

não são apenas as acumulações de cifras descontextualizadas, mas também informações mais específicas (...), que externam a realidade descrita reduzindo-a ao aspecto burocrático imediatamente sensível à investigação burocrática. Um estudo do controle das universidades pelo Estado, da descentralização universitária, ou do recrutamento dos administradores e dos professores, que se apoiasse apenas nos textos de regulamentação, seria tão enganoso quanto a pesquisa dos comportamentos religiosos que quisesse inferir dos textos canônicos a prática real dos crentes (BOURDIEU; PASSERON, 1979, p. 83).

Nessa perspectiva, faz-se necessário caracterizar os dois Estados (Brasil e México), as condições estruturais nas quais se desenvolvem os respectivos processos sociais, culturais, políticos e econômicos, buscando uma compreensão mais profunda do fenômeno em estudo. Foi importante não só tratar o tema de forma relacional, mas também ter em mente que o campo é um espaço de relações, sobretudo de poder – relações de disputa pelas posições que estruturam os campos sociais (BOURDIEU, 1998)⁹. Do mesmo modo, de um lado, buscou-se identificar as singularidades de cada processo de institucionalização da avaliação da educação superior e os componentes que lhes deram legitimidade em cada país. Afinal, a análise comparativa não deve consistir somente na busca de semelhanças, mas também no que é

⁹ A noção de campo, uma das categorias centrais do esquema explicativo de Pierre Bourdieu (1998), conduz a conceber um espaço social que possui uma estrutura própria, com suas leis invariantes de funcionamento, além da existência de um determinado número de interesses fundamentais em comum para a constituição de um campo. A aparente homogeneidade de certos campos pode provir do senso comum – representações partilhadas por todos - mas que foi estabelecida por meio de disputas. Afinal, um campo também é o lugar no qual se manifestam as relações de força e monopólios, lutas e estratégias, interesses e lucros, apesar de cada campo possuir formas específicas de manifestar-se. Os campos caracterizam-se ainda por estruturarem-se com base em uma distribuição desigual de capital social. A posição social ocupada por cada ator no campo social é resultado de um maior, menor capital social ou mesmo da inexistência, permitindo uma relação conflituosa entre dominantes e dominados (BOURDIEU: 1983a; 1983b).

peculiar em cada unidade de análise. De outro lado, então, procurou-se averiguar em que as unidades de análises são estruturalmente semelhantes.

Os dados foram analisados por essa ótica e com base no conjunto de ações e reações dos principais atores que ocupam posições estratégicas no interior do campo político e, sobretudo, da educação superior, uma vez que diferentes atores, de diferentes campos da sociedade¹⁰ possuem os seus próprios interesses e demandas e, em decorrência, buscam influenciar a tomada de decisão acerca dos rumos da educação superior. Além disso, a análise levou em consideração que a própria avaliação da educação superior é um campo de disputas que ultrapassam as questões mais aparentes e formais da organização e do gerenciamento das instituições educativas (DIAS SOBRINHO, 2000).

Neste trabalho, o campo da educação superior é compreendido como um espaço complexo e heterogêneo. Vale ressaltar que, nos últimos anos, a diversificação e diferenciação institucional se tornaram um fenômeno mundial, e Brasil e México não fugiram a essa tendência. Em razão dessa heterogeneidade institucional, Benedito Martins (1998) reporta à noção de campo para explicar a complexidade da estruturação do campo acadêmico nacional. Segundo o autor, a escolha justifica-se por essa ser uma forma de evitar privilegiar somente a instituição universitária. O próprio autor assinala:

Considero mais fecundo do ponto de vista analítico, enfocar a situação do ensino superior brasileiro a partir da noção de campo, em cujo interior as universidades, bem como os demais tipos de instituições que o estruturam (...) tendem a ocupar posições específicas na hierarquia interna deste espaço social (...). Pela posição de destaque que algumas delas ocupam no interior do campo acadêmico, seguramente, justifica-se uma reflexão aprofundada por parte da comunidade acadêmica. No entanto, esta preocupação não deve ofuscar o fato de que as universidades, especialmente as públicas, representam apenas uma parte do sistema (MARTINS, 1998, p. 60).

Nesse sentido, considera-se conveniente incorporar a análise de Martins (1998) para compreender de que forma foi se configurando o atual modelo de avaliação da educação superior (AES) no Brasil e no México. Em ambos os países, os instrumentos de avaliação foram sendo implementados de acordo com a complexidade de cada sistema de educação superior e os movimentos e as transformações ocorridas nos campos político e econômico.

A unidade de análise da tese é a avaliação do ensino de graduação, conduzida pelo Estado. No Brasil, a avaliação do ensino de graduação passou a ser obrigatória e conduzida pelo Estado a partir de 1995, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso

¹⁰ Organismos internacionais, governos, reitores, entidades sindicais (por exemplo, sindicato dos professores), representantes da comunidade universitária (das instituições de educação superior, dos docentes e discentes), grupos empresariais e organizações da sociedade civil, dentre outros.

(1995-2002). Desde 1989, a avaliação constituiu-se em um dos instrumentos centrais da política de modernização da educação superior mexicana, no governo do presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1994). Do mesmo modo, nessa mesma época, a avaliação no México passou a ser fortemente vinculada à distribuição diferencial de recursos públicos. Esses são os marcos históricos da instalação do Estado avaliador¹¹ no campo da educação superior dos países em estudo. Entretanto, o período histórico analisado é de 1980-2006, com ênfase aos anos já assinalados anteriormente, uma vez que esta tese tem como objetivo não somente averiguar de que forma ocorreu a institucionalização da avaliação da educação superior no Brasil e no México, como também identificar a sua origem.

Este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa. Além da análise de documentos, a principal técnica de pesquisa adotada foram entrevistas individuais semi-estruturadas. De acordo com Abramovay e Rua,

existem grandes vantagens em utilizar esta técnica de entrevista. Primeiro, permite aos informantes descrever o que consideram significativo ou importante, usando seus próprios critérios e suas próprias palavras, sem ficar restritos a determinadas categorias fechadas. Segundo, admite que o entrevistador esclareça os informantes sobre o exato significado do que pretende conhecer, tornando as perguntas mais acuradas e as respostas mais fidedignas. Terceiro, esse instrumento permite – devido ao relativo grau de homogeneidade dado pelo roteiro comum – a possibilidade de comparações, além de propiciar análises mais sistemáticas e gerais das informações obtidas do que seria possível mediante entrevistas não estruturadas ou, ao contrário, perguntas estruturadas (ABRAMOVAY; RUA, 2002, p. 35).

Foi construído um roteiro de entrevistas (apêndice 1) que buscou abranger o fenômeno em estudo, no Brasil e no México. Os atores entrevistados foram escolhidos de acordo com a sua participação no sistema de tomada de decisão, desenho e/ou implementação da avaliação da educação superior: autoridades, *ex*-autoridades do governo, técnicos de organismos avaliadores e pesquisadores especialistas em avaliação da educação superior.

Vale ressaltar que os interlocutores, muitas vezes, não falavam sobre o que lhes era perguntado e, por outro lado, buscavam enfatizar o que eles queriam que fosse *publicado*.

¹¹ Conceito elaborado por Neave (1990) para explicar a mudança do papel do Estado na educação superior de países da Europa Ocidental. Guardadas as devidas proporções, esse conceito pode ser transposto para a América Latina, para compreender a mudança da relação do Estado com as instituições de educação superior latino-americanas. De forma simplificada, vem ocorrendo uma nova forma de controle do Estado em relação às instituições de educação superior. O controle burocrático dos processos foi substituído pelo controle dos resultados, com base em avaliações de desempenho. Esse conceito será trabalhado com detalhes no capítulo I da tese e retomado em outros momentos.

Também ocorreu, com frequência, a ênfase aos instrumentos de avaliação da educação superior de cuja elaboração e/ou implementação tinham participado.

No Brasil, isso aconteceu em relação ao Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), ao Exame Nacional de Cursos (ENC) e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). No México, por haver um sistema misto de órgãos avaliadores (agências governamentais e não- governamentais), isso ocorreu com funcionários do Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (Ceneval), Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (Ciees) e Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (Fimpes), assim como, representantes da Secretaria de Educación Pública (SEP) e da Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana (Anuiies).

Alguns importantes atores brasileiros e mexicanos não foram entrevistados ou por falta de espaço em suas agendas ou por a pesquisadora não ter condições financeiras para cobrir despesas com passagens e hospedagens nos locais onde eles residem. Em alguns casos, o roteiro de entrevista foi enviado por correio eletrônico, mas não houve respostas. Entretanto, no Brasil e no México, quase todos os atores que participaram da tomada de decisão e/ou implementação de instrumentos de avaliação da educação superior são também acadêmicos de universidades públicas e principais especialistas da área. Assim, muitos deles estão presentes nesta tese, por meio das suas inúmeras publicações. No apêndice 2, há uma lista com o perfil de cada entrevistado.

Estrutura da tese

Esta tese está organizada em quatro capítulos, aos quais se segue a conclusão.

O primeiro deles apresenta o contexto teórico do objeto de estudo, a relação da introdução da avaliação da educação superior com a proposta de uma gestão pública orientada para resultados e o debate teórico da avaliação da educação superior.

No segundo capítulo, caracteriza-se o contexto político-econômico em que ocorreu a implementação da avaliação da educação superior no Brasil e no México. Tendo como base essa caracterização, discute-se o papel da avaliação como ferramenta de planejamento público, em um contexto de crise fiscal do Estado e de crise da educação superior e do aumento da demanda por esse nível de ensino. O intuito dessa discussão é mostrar a relação existente entre as mudanças político-econômicas e a institucionalização da avaliação no Brasil e no México.

Pretende-se também evidenciar – com base nas entrevistas realizadas e nos documentos produzidos por organismos internacionais – Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico e Conselho Internacional para o Desenvolvimento da Educação – que eles desempenharam um importante papel na condução da introdução da avaliação da educação superior.

No terceiro capítulo, discute-se a relação entre políticas de expansão da educação superior e introdução da avaliação nesse nível de ensino. Tomando por base essa discussão, mostra a relação existente entre massificação da educação superior e a avaliação como mecanismo de controle da qualidade do ensino ofertado. Analisa também a formação do modelo de avaliação da educação superior implementado no Brasil e no México, tentando identificar os critérios estabelecidos para a construção de determinados mecanismos de avaliação.

O quarto capítulo busca identificar as singularidades e/ou diversidades dos processos de institucionalização da avaliação da educação superior ocorridos no Brasil e no México. Para isso, deu-se voz aos principais atores presentes nesse processo, bem como destaque às suas ações e/ou reações, procurando identificar elementos que facilitaram e/ou dificultaram o processo de institucionalização da avaliação da educação superior (AES), no ensino de graduação, no Brasil e no México.

CAPÍTULO I

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: CONTEXTO E TEORIA

O problema explorado na presente tese é: quais foram os principais fatores que levaram governantes do Brasil e do México a adotarem a avaliação do ensino de graduação e como se deu a *institucionalização* desse procedimento de políticas públicas?

Na língua portuguesa, *institucionalização* significa o “ato ou efeito de institucionalizar[1]”. *Institucionalizar*, por sua vez, é “dar o caráter de *instituição*, adquirir o caráter de *instituição*”[2]; “dar forma institucional”¹². Segundo a concepção sociológica, *institucionalização* é o processo pelo qual se formam os padrões estáveis de interação e organização social baseados em comportamentos, normas e valores formalizados e legitimados (RIOS, 1987, p. 611). Em outras palavras, institucionalização refere-se ao próprio processo por meio do qual um procedimento ou uma organização se transforma em uma instituição, ou seja, se consolida.

O termo *instituição* é utilizado de diferentes formas e, muitas vezes é confundido com organização¹³. No entanto, as instituições sociais são um componente – um conjunto de padrões socialmente aprendidos e compartilhados – até mesmo no interior das organizações. Instituição, muitas vezes, também é entendida com um padrão de controle, no entanto, “sob a perspectiva sociológica, o significado do termo não é exatamente este” (BERGER; BERGER, 1977, p. 192). De acordo com a concepção clássica da Sociologia, o conceito de instituição é mais complexo. As instituições sociais são alicerçadas na história, constituem algo exterior ao indivíduo, possuem uma autoridade moral e um caráter de objetividade e coercitividade. Como assinalam os autores,

as instituições estão lá, **externas a ele, persistentes** em sua realidade (...). Têm poder **coercitivo** sobre ele, seja por si mesmas, pela **simples força de sua facticidade**, seja pelos **mecanismos de controle** que geralmente se encontram vinculados às mais importantes dentre elas (BERGER; LUCKMANN, 1996, p. 58; grifos meus).

¹² [1] FERREIRA, A.B.H. *Novo Aurélio Século XXI*. O dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. [2] MICHAELIS. *Moderno dicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 1998.

¹³ Esclarecer esse conceito também contribui para a compreensão do termo avaliação institucional, que será discutido ao longo deste capítulo, e o entendimento de universidade como uma instituição da sociedade.

Esses componentes dão-lhes permanência relativa (porque as instituições mudam com o passar do tempo), estabilidade, legitimidade e importância. Conforme sublinha Huntington (1968, p. 24), as “instituições são padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes. As organizações e os procedimentos variam quanto ao seu grau de institucionalização”. Vale ressaltar que não é objetivo desta tese medir o grau de institucionalização da avaliação da educação superior (AES).

O presente capítulo tem como objetivo discutir o contexto da introdução da avaliação da educação superior – intensificação do processo de globalização e das sociedades do conhecimento¹⁴, e reestruturação da administração pública. O intuito é mostrar de que forma a avaliação da educação superior se articula com as transformações político-econômicas e sociais ocorridas nas últimas décadas e compreender o contexto em que ela se tornou um tema de agenda pública. Pretende-se também apresentar o campo teórico e conceitual da avaliação.

1.1 Políticas públicas e avaliação da educação superior

A discussão sobre a origem e a institucionalização da avaliação da educação superior leva à necessidade de compreender o campo das políticas públicas. O primeiro termo forma parte do duplo conceitual que, na língua inglesa, refere-se à *politics*, para indicar o processo de luta em defesa de interesses, competição e conflito/negociação entre indivíduos e organizações pela distribuição do poder político, e *policy*, ao campo de opções de estratégias de ação e decisão, que tem o intuito de enfrentar, resolver ou melhorar os problemas que são da responsabilidade do Estado (VALENTI; CASTILLO, 1997). Portanto, o sentido do termo política utilizado nesta tese é o de *policy*.

As políticas públicas são “conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (RUA, 1998, p. 232). Portanto, pode-se entender as políticas públicas como

¹⁴ A Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) propõe uma nova leitura da expressão sociedade do conhecimento. Segundo esse organismo, é importante falar de sociedades de conhecimento no plural, porque no singular é como se houvesse uma única sociedade. Como a própria Unesco argumenta, “el concepto de sociedades del conocimiento comprende dimensiones sociales, éticas y políticas mucho más vastas. El hecho de que nos refiramos a sociedades, en plural, no se debe al azar, sino a la intención de rechazar la unicidad de un modelo ‘listo para su uso’ que no tenga suficientemente en cuenta la diversidad cultural y lingüística, único elemento que nos permite a todos reconocernos en los cambios que se están produciendo actualmente. Hay siempre diferentes formas de conocimiento y cultura que intervienen en la edificación de las sociedades, comprendidas aquellas muy influidas por el progreso científico y técnico moderno. No se puede admitir que la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación nos conduzca – en virtud de un determinismo tecnológico estrecho y fatalista – a prever una forma única de sociedad posible” (UNESCO, 2005, p. 17).

trajetórias de ações que exigem a discussão de valores, preferências, opiniões e crenças acerca dos problemas ou questões públicas. De acordo com Castillo e Valenti (1997), as políticas tendem a ter uma dimensão pública por dois motivos. Primeiro, elas são conhecidas publicamente – os políticos são obrigados a dar conta das decisões e ações (em um contexto democrático) e, segundo, geralmente expressam preferências e demandas dos cidadãos em diversas áreas (por exemplo, saúde, educação, meio-ambiente, etc). A dimensão pública das políticas diz respeito também ao seu caráter imperativo: Isso significa que uma das características centrais “é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público” (RUA, 1998, p. 232).

Nesse sentido, as políticas públicas de educação superior podem ser entendidas como: *“los cursos de acción que pactan los distintos actores participantes en este nivel del sistema educativo nacional y que son dirigidos e instrumentados por el gobierno en la esfera de su competencia* (MENDOZA, 2002, p. 20). Política pública diferencia-se de decisão política, pois “uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas” (RUA, 1998, p. 232).

Nas sociedades democráticas, o ciclo de políticas públicas compreende: formação de agenda, formulação, implementação e avaliação das políticas (RUA, 1998; AGUILLAR V., 2003b).

As decisões de um governo iniciam-se pela eleição dos seus assuntos e prioridades de ação: a sua agenda. O processo de elaboração da agenda é o momento em que o governo decide se deve ou não intervir em um determinado assunto. Atualmente, no contexto de escassez de recursos, aumento das demandas sociais e complexidade dos problemas, governos têm selecionado cada vez mais o que deve ou não entrar na pauta governamental, como salienta Aguillar Villanueva:

Hoy, después del aprendizaje, los gobiernos son más cuidadosos y ponderados en armar sua agenda, en seleccionar las cuestiones y ordenar sua prioridades. A las agendas repletas y desordenadas han seguido gobiernos más selectivos y coherentes. No todo es asunto público (...). No todo asunto público es competencia del gobierno nacional; hay asuntos de la jurisdicción de los gobiernos locales. Tampoco todo asunto tiene que ser tratado con instrumentos gubernamentales directos: propiedad, gasto, empresa y administración pública. (...) son expresiones y efectos de un manejo más ordenado de sua agenda por parte de gobiernos menos dispuestos a regular todo (...). La filtración de las cuestiones se vulven entonces una actividade estratégica, en la medida en que decidir si una cuestión amerita ser objeto de la acción gubernamental significa comprometerse y poner em juego los recursos del Estado (AGUILLAR V., 2003b, p. 29).

A formação da agenda corresponde a um processo de tomada de decisão por meio do qual determinados problemas ou questões chegam a receber a atenção do governo como possíveis assuntos de política pública (ELDER; COBB, 2003). Entretanto, de acordo com Rua (1998), uma situação pode incomodar, prejudicar, gerar insatisfação para muitos indivíduos sem que necessariamente se constitua em um tema da agenda governamental, situação definida pela autora com um *estado de coisas*. Quando esse *estado de coisas* se torna um problema político, então passa a preocupar as autoridades e pode vir a tornar-se um tema da agenda governamental (RUA, 1998, p. 238).

Os problemas políticos são derivados de construções sociais que refletem concepções específicas da realidade. Assim, pode existir uma multiplicidade de definições acerca de um problema e, por isso, está em jogo na formação da agenda não somente a seleção do problema, mas também a sua definição¹⁵. Depois que um problema ou uma questão torna-se um item de agenda pública, inicia-se o processo de formulação de alternativas.

A formulação de uma política pública é realizada de acordo com as percepções dos atores, a mobilização e pressão dos interessados, a influência internacional e os recursos governamentais disponíveis. Já a formulação das alternativas e das soluções respectivas e a tomada de decisão dependem do conhecimento acumulado que se tem acerca de certo problema e das teorias existentes (AGUILLAR V., 2003b). Assim, há uma diferença, por exemplo, entre averiguar por que a avaliação se constituiu em um item da pauta governamental e analisar a maneira como os instrumentos de avaliação foram sendo construídos. Praticamente todo processo de elaboração ou de alternativas de ação causa conflitos e disputas, pois há uma rede complexa de forças entre os atores com suas preferências e demandas¹⁶.

No campo da educação superior, os principais atores são as instituições de educação superior, os estudantes e o governo. Entretanto, em razão do importante papel que a educação superior desempenha na sociedade, as decisões que se referem a esse nível de ensino interessam também a outros atores sociais, tais como organismos internacionais, empresários, associações profissionais, dentre outros. Todos eles, em menor ou maior grau, buscam participar do processo decisório referente às políticas públicas de educação superior. Cada ator

¹⁵ Moore (2003) ilustra a complexidade da definição de um problema de políticas públicas com casos críticos como, por exemplo, a política de heroína. O autor diz que alguns consideram que o objetivo da política sobre a heroína consiste em reduzir o seu consumo; outros consideram que é melhorar a qualidade de vida dos usuários, outros, que o objetivo da política é proteger a sociedade da conduta perigosa dos consumidores, etc. As diferentes concepções das funções da avaliação também exemplifica essa realidade.

¹⁶ “Essas preferências dependem do cálculo de custo-benefício de cada ator. Esse cálculo não se restringe a custos econômicos ou financeiros, envolve também elementos simbólicos, como prestígio; elementos políticos, como ambições de poder e ganhos ou perdas eleitorais” (RUA, 1998, p. 240). No caso da educação superior, elas envolvem também concepções político-ideológicas.

participa do processo decisório de acordo com os recursos de poder de que dispõe – “influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, entre outros” (RUA, 1998, p. 240).

Importa ressaltar que nem toda política formulada chega a completar o ciclo, pois, muitas vezes, ela é elaborada, mas não implementada. Desde a década de 1980, por exemplo, vêm ocorrendo algumas tentativas de reformar a educação superior mexicana e brasileira, que não chegaram a se concretizar. Esse não é caso da avaliação da educação superior, já que ela foi implementada.

A implementação de uma política pública situa-se entre a tomada de decisão e os resultados que se pretende alcançar. A implementação diz respeito ao processo de transformação de decisão em ação. Essa etapa das políticas tem recebido grande atenção dos especialistas da área, uma vez que o fracasso de uma política pública pode ocorrer justamente quando ela começa a ser executada (CANALES, 2001). A implementação pode ser compreendida como “conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, com vistas à obtenção de objetivos estabelecidos antes ou durante a execução das políticas” (RUA, 1998, p. 254).

Os atores envolvidos no processo de implementação de uma política pública estão submetidos ao cumprimento do que foi decidido pelo poder público. No entanto, nem sempre “indivíduos que atuam na implementação de uma política sabem efetivamente que estão trabalhando como implementadores de algo tão abstrato como uma política” (RUA, 1998, p. 254). Esses fatores, muitas vezes, levam à mudança das características iniciais da política pública em questão, desencadeando desfechos diferentes dos previstos no desenho inicial. Nesse processo, também podem ocorrer conflitos produzidos pelas diferentes racionalidades dos atores envolvidos. A implementação de uma política pública envolve, portanto, “flexibilização, idas e vindas, um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem pôr em prática uma política e os responsáveis pela execução dessa política” (RUA, 1998, 257).

Na implementação de políticas públicas ou mesmo na tomada de decisão é necessário selecionar aquelas estratégias que melhor se ajustam aos objetivos preliminarmente buscados. Essa seleção requer uma avaliação *ex-ante* de distintas alternativas existentes em relação aos resultados almejados (AGUILLAR V., 2003c).

O ciclo de políticas públicas conclui-se com a avaliação, cuja etapa está comprometida com a eficiência, eficácia e efetividade da política pública em questão¹⁷. A comparação entre objetivos previstos de uma política e os resultados obtidos vem sendo realizada há bastante tempo, mas, atualmente, a avaliação vem ganhando novas funções. Nos anos 1980, ela esteve mais associada à otimização dos recursos públicos, valor e julgamento dos resultados pelos especialistas. A partir da década de 1990, a avaliação passou a vincular-se à melhoria das políticas públicas, à qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos e ao exercício da *accountability*. No decorrer deste capítulo, a discussão acerca da avaliação de políticas públicas será retomada.

1.2 Globalização e reforma da administração pública: antecedentes da introdução da avaliação da educação superior

O intenso processo de liberalização dos fluxos de mercadorias e capitais (sobretudo financeiro) e a divisão das etapas produtivas em diferentes lugares pelas grandes corporações, associados ao alto grau de inovações tecnológicas e desenvolvimento acelerado das telecomunicações, têm desencadeado um sistema global de alta competitividade e também de maior complexidade¹⁸. Na concepção de Castells (1999), o termo globalização pode ser entendido da seguinte forma:

É um processo segundo o qual as atividades decisivas num âmbito de ação determinado (a economia, os meios de comunicação, a tecnologia, a gestão do ambiente e o crime organizado) funcionam como unidade em tempo real no conjunto do planeta. Trata-se de um processo historicamente novo (distinto da internacionalização e da existência de uma economia global), porque somente na última década se constitui um sistema tecnológico (telecomunicações, sistemas de informação interativos e transporte de alta velocidade em um âmbito mundial, para pessoas e mercadorias) que torna possível essa globalização. A informacionalização da sociedade, a partir da revolução tecnológica que se constitui como novo

¹⁷ Apesar de ser aceito no campo que uma política pública se desenvolve em etapas, na prática esse processo possui uma ordem mais lógica/analítica do que cronológica. Como sublinha Aguilar Villanueva: “Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las ‘etapas’ pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse” (2003b, p. 15).

¹⁸ Chesnais (1996) denomina o atual processo de globalização econômica de mundialização do capital. Para o autor, a mundialização do capital refere-se à “capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e condutas ‘globais’. O mesmo vale, na esfera financeira, para as chamadas operações de arbitragem. A integração internacional dos mercados financeiros resulta, sim, da liberalização e desregulamentação que levaram à abertura dos mercados nacionais e permitiram sua interligação em tempo real”. (CHESNAIS, 1996, p. 17).

paradigma operante na década de 1970, é a base da globalização da economia (CASTELLS, 1999, p. 149).

Trata-se, portanto, de um conjunto de transformações que afetam as diferentes áreas da sociedade, sobretudo a educação. Os fluxos transnacionais de informação geram “mudanças no nível mais fundamental da sociedade. Inicia-se um novo regime de acumulação, muda a própria fonte de riqueza e os fatores de produção. O trabalho e o capital, as variáveis básicas da sociedade, são substituídos pela informação e pelo conhecimento (KUMAR, 1997, p. 24). A era da sociedade da informação foi denominada por Castells (2005) de “modo informacional de desenvolvimento”. Para o autor,

no novo modo informacional de desenvolvimento, a fonte de produtividade acha-se na tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento da informação e de comunicação de símbolos. Na verdade, conhecimento e informação são elementos cruciais em todos os modos de desenvolvimento, visto que o processo produtivo sempre se baseia em algum grau de conhecimento e no processamento da informação. Contudo, **o que é específico ao modo informacional de desenvolvimento é a ação de conhecimentos sobre os próprios conhecimentos como principal fonte de produtividade** (CASTELLS, 2005, p. 52; grifos meus).

A atual sociedade está profundamente baseada em matrizes de produção que requerem geração de conhecimento científico e tecnológico: “*La riqueza no reside ya en el capital físico sino en la imaginación y la creatividad humana*” (RIFKIN, 2000, p.15). A capacidade de utilizar informação para produzir conhecimento e poder aplicá-lo em uma determinada área diferencia os indivíduos e os países na atual sociedade¹⁹. Nessa perspectiva, o novo paradigma econômico-tecnológico baseado na informação e no conhecimento representa um grande desafio para os países em desenvolvimento, qual seja, serem incorporados nesse processo de forma mais ativa, uma vez que “a geração de conhecimentos e a capacidade tecnológica são ferramentas fundamentais para a concorrência entre empresas, organizações de todos os tipos e, por fim, países” (CASTELLS, 2005, p. 165).

¹⁹ Segundo Eduardo Krieger, presidente da Academia Brasileira de Ciência, a ciência e a tecnologia geram instrumentos poderosos que podem alavancar um desenvolvimento social e econômico, proporcionando a inclusão social, a melhoria das condições de vida, alimento, saúde, água, saneamento. Às vezes, é preciso haver novos conhecimentos ou pelo menos pessoal capacitado para usar o conhecimento. Não é necessário conhecimento novo, mas sempre a aplicação do conhecimento existente. Mesmo assim, são pessoas qualificadas e educadas que fazem essa aplicação. Disponível em: <<http://www.ibict.br/revistainclusaosocial/viewarticle.php?id=37&layout=html>> Acesso em: 19 de abr. 2007.

Entretanto, na realidade, existem profundas assimetrias entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos, dentre outras, a produção de ciência e tecnologia e o próprio uso de novas tecnologias. Daí a relevância de um sistema de educação superior de qualidade, visto que a relação entre “*la ciencia, la sociedad y la economía está ahora mediada por la institución académica, por su aparato, su infraestructura y la producción de recursos humanos que realiza*” (DIDRIKSSON, 2004, p. 53). A avaliação insere-se nesse contexto, por ser um importante instrumento de geração de informações – que podem e devem ser utilizadas para melhorar o objeto avaliado – no caso específico, o desempenho das instituições de educação superior (IES) e a qualidade do ensino que elas oferecem. Nessa perspectiva, a avaliação constitui-se como uma ferramenta aplicável a diversos âmbitos:

a la economía, a la política, a los proyectos sociales y también a la educación. Respecto a la educación, los usos que se dieron a los estudios de evaluación educativa fueron diversos: verificar el logro de los objetivos de aprendizaje, fundamentar decisiones para la asignación de recursos a las instituciones educativas, apoyar reformas curriculares y comprobar los impactos de las políticas educativas, etcétera. En el **nivel de la educación superior**, la evaluación se enmarcó en **dos corrientes**: la orientación de la planeación de los recursos humanos, con la lógica de adecuar las ofertas de profesionistas con los requerimientos de las economías y los análisis de costo-beneficio, basados en el criterio de promover los niveles educativos que produce la tasa mayor en la relación costo-beneficio. **Detrás de estos enfoques está implícita la teoría del capital humano y otras de la economía de la educación** (THIERRY, 1993, p. 2; grifos meus).

A teoria do capital humano foi difundida em vários países, dentre eles, o Brasil, na década de 1960. Naquele período, foram editados nos Estados Unidos da América (EUA) os dois clássicos da teoria sobre o capital humano. Theodore W. Schultz publicou, em 1963, o livro denominado *O valor econômico da educação* e, em 1971, *Capital humano – investimento em educação e pesquisa*. Essas obras retratam a reação positiva ao tratamento econômico da questão educacional, isto é, da educação como investimento em capital humano. Segundo Schultz (1973), o conceito de capital humano consiste em entidades que têm a propriedade econômica de prestar serviços futuros de um valor determinado. O debate sobre capital humano foi ampliado em outra obra, publicada em 1964 – *Capital humano*, de Gary Becker.

Com a crise do modelo taylorista-fordista, a teoria do capital humano ressurgiu vinculada à política econômica neoliberal e associada à redefinição das relações de trabalho na empresa e do papel do sistema educacional. A concepção de alguns economistas da educação é que o investimento em capital humano, por meio da educação, aprendizado e especialização, torna as pessoas muito mais produtivas ao longo do tempo, o que contribui para o processo de

expansão econômica. Amartya Sen (2000) considera que a educação como investimento em capital humano não deve se restringir somente ao aumento das possibilidades de produção. O referido autor propõe então o conceito de capacidade humana, com base no seguinte argumento:

se a educação torna uma pessoa mais eficiente na produção de mercadorias, temos então claramente um aumento de capital humano. Isso pode acrescer o valor da produção na economia e também a renda da pessoa que recebeu educação. Mas até que ponto com o mesmo nível de renda uma pessoa pode beneficiar-se da educação – ao ler, comunicar-se, argumentar, ter condições de escolher estando mais bem informada, ser tratada com mais consideração pelos outros (*status?*) etc. Os benefícios da educação, portanto, excedem seu papel **como capital humano na produção de mercadorias**. A perspectiva mais ampla da capacidade humana levaria em consideração – e valorizaria – esses papéis adicionais (SEN, 2000, p. 332; grifos meus).

Para Sen (2000), o desenvolvimento deve ser entendido como uma forma de liberdade política, econômica e social dos indivíduos, daí a necessidade de o capitalismo ser construído com base em um poderoso sistema de valores e normas. Nesse sentido, o conceito de capacidade humana é mais amplo do que o de capital humano, porque ele expressa a idéia de que os seres humanos não são meramente meios de produção, mas constituem a finalidade de todo o processo.

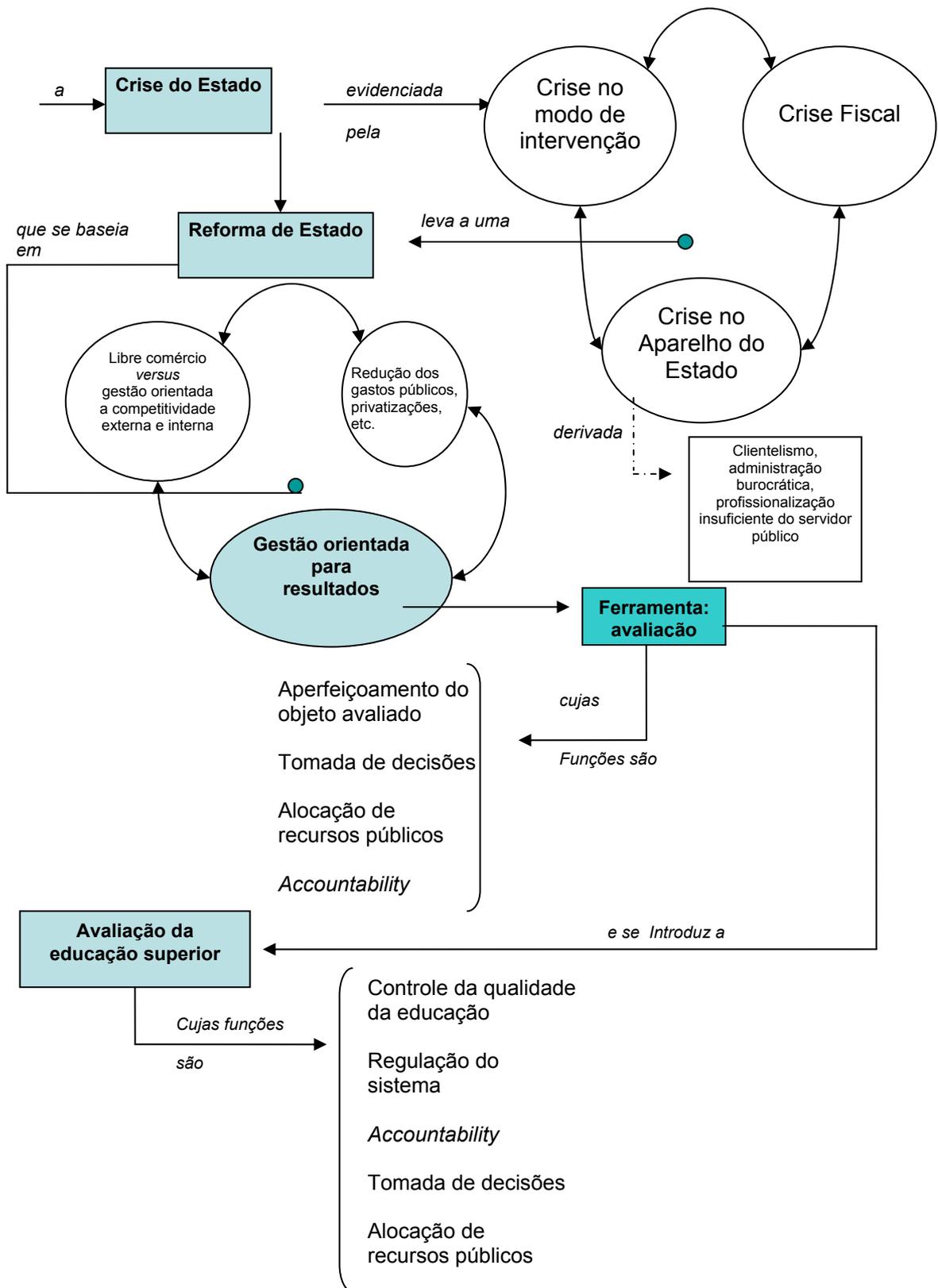
A educação possui importantes componentes simbólicos e culturais que não se relacionam com uma lógica mercantilista ou econômica. No entanto, a reestruturação do capitalismo mundial, assentada na globalização da economia e no alto grau de inovações tecnológicas, tem apresentado novas demandas, novas ações e um novo discurso ao campo da educação superior, o que vem sendo absorvido pelas políticas educacionais. As atuais políticas educacionais expressam não somente a reestruturação do capital e do papel do Estado, como também a nova visão do próprio conhecimento. Cada vez mais o mercado está interessado em saber o que a ciência produz e, em consequência, a produção científica muitas vezes é orientada para quem demanda o conhecimento. A lógica mercantilista, do mesmo modo, atingiu a universidade. Como assinala Ianni: “a universidade está sendo transformada na direção de um economicismo tecnocrático que concebe a organização e o funcionamento da vida acadêmica em termos empresariais” (IANNI, 1997, p. 31).

A globalização econômica reflete-se também no campo político, uma vez que desafia os quadros de referência política, como prática e teoria. A crescente transnacionalização da economia não só reorienta como reduz a capacidade decisória do governo nacional. As forças políticas, sociais, econômicas, culturais, geopolíticas, religiosas e outras, que operam em escala

mundial, desafiam o Estado-nação, com sua soberania, como o lugar da hegemonia. Assim, os espaços de projeto nacional, seja qual for a sua tonalidade política ou econômica, se reduzem ou somente podem ser recriados em outras condições. A globalização afeta as relações entre as nações e o interior delas, redefinindo a relação entre o contexto mundial e o Estado-nação, exigindo uma série de soluções e tomadas de decisão que agora vem sendo pensadas/realizadas em nível regional ou global (IANNI, 1996; 1998).

Entretanto, isso não significa que o Estado esteja impotente. Existe uma ampla gama de intervenções possíveis do Estado nos fluxos econômicos. Para o sociólogo Manuel Castells (1999), o papel do Estado vem sendo redefinido desde o final do século XX. Segundo o autor, o Estado “perde soberania, mas não capacidade de ação. E o que se faz, quem o faz e como se faz se convertem nos critérios relevantes para julgar a eficácia, a equidade e a solidez de uma política econômica” (CASTELLS, 1999, p. 156-157).

Neste contexto, ocorrem esforços para a implantação de um modelo de gestão pública orientada para resultados, denominada de Nova Gestão Pública (termo utilizado para designar o novo modelo de administração pública, oriunda da expressão inglesa *New Public Management*), também chamada de administração gerencial ou por resultados. Esse modelo vem dando forma às mudanças introduzidas na administração pública de alguns países da Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE), sobretudo na Grã-Bretanha e também na América Latina, dentre outros. A figura 1 foi elaborada com o intuito de explicar a relação entre a introdução da avaliação e a gestão pública orientada para resultados, tema que será abordado a seguir.



Fonte: Elaboração própria, com base na literatura sobre o tema.

Figura 1 – Reforma do Estado e introdução da Avaliação da Educação Superior

A figura 1 explicita a hipótese de que a avaliação da educação superior foi instituída como parte de um modelo de gestão pública orientada para resultados. Nas décadas de 1970-1980, surgiu em âmbito internacional um movimento em favor de reformas na administração pública. O tema avaliação, em vários países, foi incorporado nos debates sobre gestão pública e sua modernização. Vários fatores estimularam essa tendência: a diminuição do crescimento econômico (implicando, portanto, escassos recursos), a crise fiscal do Estado, o esgotamento do modelo de administração pública burocrático e a insatisfação da população com os governos e, no caso específico da América Latina, o processo de redemocratização política.

O modelo de administração pública gerencial, ao longo das últimas décadas, sofreu mudanças de enfoque. Nesse processo, a avaliação foi ganhando novas funções. No bojo das reformas gerenciais de primeira geração, a avaliação esteve mais vinculada à racionalização dos gastos públicos. Atualmente, os procedimentos de avaliação são utilizados como um instrumento para gerar informações, com o objetivo de introduzir maior racionalidade na gestão dos recursos públicos, melhorar a qualidade dos serviços oferecidos à população; exercer a *accountability* e substituir o controle formal dos processos para o controle dos resultados. Parte desses princípios refletem-se nas políticas de educação superior. Assim, no campo da educação, a avaliação foi instituída como mecanismo de controle da qualidade do ensino, instrumento que serve para regular o sistema de educação superior, processo que gera informações úteis para a tomada de decisão e para o exercício da *accountability* e, também, como um mecanismo que pode proporcionar eficiência na alocação de recursos públicos. Essas idéias serão desenvolvidas a seguir.

A partir de meados da década de 1970, a economia mundial passou a ser menos estável do que nas décadas de 1950-1960. Nesse contexto de crise econômica em escala mundial, ocorreram as eleições de Margaret Thatcher para a presidência da Grã-Bretanha (em 1979) e de Ronald Reagan (em 1980), para os EUA. A chegada desses presidentes ao poder representou o ressurgimento de parte dos princípios da política econômica liberal e o fortalecimento do debate sobre a necessidade de repensar o papel do Estado na sociedade e na economia.

Segundo a literatura especializada²⁰, os principais motivos que desencadearam a redefinição do papel do Estado, em diversos países do mundo, derivaram da consciência de enfrentamento uma grande crise fiscal do Estado²¹, crise do esgotamento da estratégia de

²⁰ PEREIRA, 1996; ABRUCIO, 1997; RIBEIRO, 1997.

²¹ Para Pereira (1996), a crise fiscal é resultado da dificuldade de o Estado lidar com as crescentes demandas de diversos setores da economia e de seus grupos sociais correspondentes.

intervenção do Estado²², crise do modelo de administração pública burocrático e crise de governança²³. Os países utilizaram então as seguintes estratégias: redefinição do papel do Estado, redução dos gastos públicos e introdução de padrões gerenciais na administração pública.

Na década de 1980, foram implementadas as reformas de primeira geração, que se caracterizaram por serem mais voltadas para a racionalização dos gastos públicos, com o objetivo de diminuir os custos para tentar ajustar as contas públicas. Assim, ocorreu um processo intenso de ajuste fiscal, privatização de empresas públicas em grande escala, políticas de desregulação econômica, reformas tributárias, abertura comercial e liberalização dos mercados, diminuição do número de funcionários públicos e cortes de verbas públicas na área social e ênfase às políticas de desburocratização e descentralização das funções administrativas.

As reformas de segunda geração aconteceram nos anos 1990 e se caracterizaram por serem mais voltadas para as mudanças institucionais²⁴: relações trabalhistas, judiciário, legislativo, estruturas de regulação, a modernização tributária, programas massivos de privatizações, bem como a revisão das relações entre governos centrais e subnacionais (REZENDE, 2002). No campo da administração pública, as técnicas administrativas de planejamento estratégico, o enfoque da qualidade dos serviços voltada para o cidadão como cliente principal e a necessidade de flexibilizar as ações dos gestores públicos passaram a ser cada vez mais difundidos.

²² Essa crise reveste-se de várias formas: o Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos, a substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas (BRASIL, Mare, 1995, p. 15).

²³ Falta da capacidade de execução (capacidade política, fiscal e do corpo administrativo), afetando, assim, a credibilidade/legitimidade dos governos. Em outras palavras, falta de “capacidade (...) para implementar as decisões do governo” (CARDOSO, 1998, p. 5). Conforme Castells, “a crescente falta de operacionalidade do Estado-nação para resolver os problemas econômicos, de meio ambiente, de insegurança cidadã produz uma crise de confiança e legitimidade em boa parte da população em quase todos os países. Sobretudo quando a corrupção e a ilegalidade se aponderam de parte das instituições e quando os meios de comunicação (alimentados por grupos políticos rivais) divulgam as ações reprováveis dos políticos entre uma cidadania cada vez mais desencantada” (1990, p. 155).

²⁴ Segundo Fleury (1999), as reformas de segunda geração são decorrentes da constatação do fracasso das reformas de primeira geração – uma revisão do próprio *Consenso de Washington*, expressão criada em 1989, pelo economista John Williamson, pesquisador sênior do *Institute of International Economics* (Instituto de Economia Internacional) em Washington. Refere-se a um conjunto de medidas – resultantes de estudos e debates promovidos por economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos – que foram sugeridas para promover o *ajustamento macroeconômico* dos países latino-americanos. As principais medidas indicadas foram: diminuição ou eliminação das barreiras alfandegárias, maior abertura ao investimento estrangeiro e transações de moeda estrangeira, disciplina fiscal visando eliminar o déficit público, privatização de empresas estatais, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, eliminação de barreiras alfandegárias, objetivando o livre-comércio, revisão das prioridades de gastos públicos, redução dos gastos públicos (PEREIRA, 1992).

De acordo com Pereira (1999), um dos motivos da própria crise fiscal do Estado consistia na ineficiência estrutural do modelo de administração pública burocrática. Esse modelo tornou-se obsoleto por seu caráter formalista e rígido, hierarquizado e pouco comprometido com resultados. Assim, diante da escassez de recursos e crise dos serviços públicos, buscou-se reestruturar esse modelo para o que se denominou de administração pública gerencial ou gestão orientada para resultados. Nesse sentido, propôs-se a flexibilização dos processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus gestores. Em síntese, o modelo de administração pública nos moldes de uma gestão orientada para resultados possui as seguintes características:

reducción del sector público en el tamaño, recursos e influencia; una descentralización efectiva de las organizaciones públicas; la conformación de jerarquías aplanadas; ruptura del monolitismo y especialización para crear organizaciones muy pequeñas y mejor adaptadas al entorno; desburocratización y competencia para liberar a las organizaciones de los procedimientos, el formalismo y la irresponsabilidad; dismantelar la estructura para una nueva gestión de personal; la clientelización de los servicios públicos mediante la **orientación al cliente**; la **evaluación por resultados** como **mecanismo de desempeño**; más poder a los gerentes para que tomen decisiones con mayores recursos; así como la prioridad de la responsabilidad y la rendición de cuentas (SÁNCHEZ, 2004, p. 13; grifos meus).

Os defensores da Nova Administração Pública sugerem uma gestão pública descentralizada, orientada para resultados e para o mercado (voltada para a competitividade externa e interna). Para concretizar parte desses objetivos, os servidores públicos devem ser eficazes e eficientes nas suas ações, daí a crescente necessidade da utilização da avaliação²⁵. Para Abrucio,

embora tenha surgido em governos de cunho neoliberal (Thatcher e Reagan) (...) o modelo gerencial e suas aplicações foram e estão sendo discutidos em toda parte. **Modelos de avaliação de desempenho**, novas formas de **controlar** o orçamento e serviços públicos **direcionados às preferências dos “consumidores”, métodos típicos dos managerialism**, são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas (ABRUCIO, 1996, p. 8; grifos meus).

Nesse modelo de administração pública, a avaliação também é considerada como um mecanismo de *accountability*, que pode vir a se constituir em um instrumento para o exercício da democracia.

²⁵ O tema avaliação orientada para resultados tem recebido grande atenção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, das Nações Unidas e de vários intelectuais e técnicos dos governos.

De acordo com Pederiva,

o estudo da *accountability* do setor público vincula-se, em sentido amplo, ao conhecimento das informações relevantes para tomar decisões. O governo democrático deveria ser passível de fiscalização para assegurar sua integridade, desempenho e representatividade. Dessa maneira, existe a necessidade de o próprio governo prover informações úteis e relevantes para o exercício da *accountability* (PEDERIVA, 1998, p. 18).

A *accountability* no modelo de gestão pública orientada para resultados vincula-se ao controle. Entretanto, o que vem a ser controle? No dia-a-dia, costuma-se associá-lo a regras, coerção, normas, fiscalização, prestação de contas, dentre outras, Burgarin *et al* esclarece:

controle, cuja origem remete-se ao latim fiscal medieval (*contra-rolum*), indicava, na verdade, uma espécie de catálogo da relação dos contribuintes dos tributos que servia de base para a operação do exator. Posteriormente, com a tradução do termo para o francês – *contre-rôle*, o uso passou a ter significados diversos conforme o idioma. Na língua inglesa, controle tem sentido de dominação. Em alemão, fiscalização, vistoria, revisão e inspeção. Em português trata-se de um neologismo que sofreu influências de diversas origens e, por isso, possui diversos significados, sendo os mais usuais verificação, fiscalização, dominação, **regulação** (BURGARIN *et al*, 2003, p. 24-25; grifos meus).

No campo da administração pública, o significado do termo controle muda de país para país e, conseqüentemente, também a sua prática. Até os anos 1980, o controle administrativo era exercido ou por meio das normas burocráticas ou mediante o controle contábil. Na perspectiva dos defensores da Nova Administração Pública, a interpretação positiva do termo controle é aquela que o considera como “a capacidade de fazer com que as coisas ocorram segundo foi planejado. Ou seja, a percepção do controle volta-se para a ação (correção da ação), visando ao alcance dos objetivos” (RIBEIRO, 1997, p. 5)²⁶. Nesse sentido, nos moldes da gestão pública orientada para resultados, a avaliação é um instrumento de controle para fazer as instituições terem um bom desempenho.

Esse tipo de controle é exercido por meio da avaliação de resultados que, por sua vez, pode contribuir não só para que as instituições tenham um bom desempenho, como também para que os recursos públicos não sejam utilizados de forma indevida. Conforme Schwartzman (1996), “a visão moderna parte do princípio de que o administrador é honesto até prova em contrário, dá ampla flexibilidade de ação para os dirigentes das organizações, e substitui os controles formais pela avaliação de resultados” (SCHWARTZMAN, 1996a, p. 3).

²⁶ A autora ressalta que o termo controle tem sentido negativo quando “aparece como sinônimo de fiscalizar, supervisionar, ou seja, exercer uma ação de controle sobre as pessoas” (RIBEIRO, 1997, p. 5).

As mudanças introduzidas no campo da educação superior seguem a mesma tendência, ou seja, utilizam princípios semelhantes aos propagados pelos defensores da reforma gerencial. Entretanto, apesar de não ser objetivo desta tese averiguar os efeitos da introdução da avaliação na educação superior, pretende-se mostrar que o ponto de partida pode ser semelhante, mas o processo conduz a desfechos diferenciados. As reformas de cunho gerencial expressam uma nova concepção de Estado. No campo específico da educação superior, surge a *“presencia de un Estado que, por sus limitaciones financieras y sus debilidades políticas, adquirió la fisonomía de un Estado evaluador que intenta por distintos medios asumir el control y la dirección del campo educativo”* (ORDORIKA S., 2004, p. 255). Com base na experiência europeia, Guy Neave formulou o conceito de *Estado avaliador* que vem sendo incorporado por alguns autores (AFONSO, 2000; MENDOZA ROJAS, 2002; ORDORIKA S, 2004, dentre outros). O Estado avaliador consiste

en una racionalización y una redistribución general de funciones entre el centro y la periferia, de manera tal que el centro conserva el control estratégico global, por medio de palancas políticas menores en número, pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y la operación de criterios relativos a la calidad del producto (...). El Estado evaluador surge del planteamiento de que no se cambia el mundo por decreto (NEAVE, 1990, p. 8).

O conceito de Estado avaliador expressa o modelo de gestão pública orientada para resultados. Nesse modelo, o foco do controle passa dos processos para os resultados – substitui-se o controle formal pelo controle dos resultados, por meio de avaliações finalísticas, de resultados. O Estado, nesse modelo, tem a responsabilidade de oferecer serviços de qualidade aos cidadãos, mas não necessariamente a de provê-los.

Guy Neave (1989), ao discutir a institucionalização do Estado avaliador em países europeus (França, Espanha, Holanda, Inglaterra, Suécia), ressalta que grande parte das mudanças introduzidas nas instituições de educação superior desses países, a partir da década de 1980, não foi realizada por decretos, leis, mas tendo como base a avaliação como mecanismo de controle estatal. Para o autor,

si es correcto considerar estos cambios como una revolución es un problema distinto, aunque si las revoluciones implican prácticas y los procedimientos establecidos son percibidos bajo una luz totalmente distinta y son justificados sobre bases diferentes, es entonces posible calificar al Estado Evaluador como revolucionario. Pocas areas centrales del funcionamiento de la educación superior han quedado inalteradas, trátase del financiamiento, la presupuestación dependiente del desempeño, la aparente disminución en la intensidad de la supervisión detallada ejercida por la administración central, las potencialidades de alteraciones profundas en los patrones

de autoridad, responsabilidad y liderazgo y, por lo tanto, en la naturaleza misma de la autonomía académica, por citar sólo las más obvias. Estos elementos implican la subordinación de la educación superior a la sociedad externa, pero el Estado evaluador tiene otros propósitos, para los cuales utiliza una estrategia indirecta que incorpora una movilización social de gran alcance; ello, con el fin de responder al desafío del cambio tecnológico e introducir la racionalidad organizativa necesaria en aquellas instituciones esenciales para realizar los ajustes sociales que se requieren en la consolidación de dicho cambio (NEAVE, 1989, p. 15-16).

Nesses países, a avaliação constituiu um poderoso instrumento de controle não somente da qualidade do ensino, mas também das ações das instituições de educação superior. Especialmente na Inglaterra, tem servido para instrumentalizar mudanças no interior das instituições de educação superior com o objetivo de adequá-las às demandas do setor produtivo e ao novo modelo de gestão pública.

1.3 O campo da avaliação: evolução, enfoque e definições

A prática da avaliação é empregada pelo indivíduo de modo informal em seu cotidiano. A avaliação informal é estruturada em percepções subjetivas para fundamentar um julgamento, e ocorre quando uma escolha é feita dentre várias alternativas, sem evidência formal sobre o mérito de cada uma (WORTHEN *et al.*, 2004). No que diz respeito à avaliação da educação, a sua história remonta à antiguidade, conforme salienta Tejada (1999, p. 27): “los primeros exámenes para el acceso a los servicios públicos; incluso el propio Sócrates, en Grecia, contaba con cuestionarios evaluativos como parte de su metodología didáctica”. No entanto, a avaliação educacional, formal, “estruturada e pública, em que as opções se baseiam em esforços sistemáticos para definir critérios explícitos e obter informações acuradas sobre as alternativas” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 38) só possui um século de tradição e se consolidou a partir de meados do século XX.

A história da avaliação da educação, normalmente, é dividida por vários autores – Guba e Lincoln (1982), Stufflebeam e Shinkfield (1987), Tejada (1999), dentre outros – em gerações, como se segue.

Na primeira geração (finais do século XIX a 1920), predominou a visão tradicional, na qual a avaliação tinha como objetivo controlar, acompanhar, recompensar, punir, e era realizada por meio da mensuração (vinculada à avaliação de desempenho escolares). O foco principal da avaliação nessa geração eram as provas padronizadas e orientadas para indivíduos (um instrumento para classificá-los de acordo com os seus rendimentos). Guba e Lincoln (*apud*

TEJADA, 1999, p. 27-28) assinalam que a avaliação naquela época possuía as seguintes características:

Evaluación y medición son conceptos virtualmente intercambiables;
Evaluación y medición están insertos en el paradigma positivista propio de las ciencias físico-naturales;
Evaluación y medición se orientan hacia medidas estandarizadas fundamentadas en las condiciones de aplicación y los grupos normativos de referencia;
Evaluación y medición no tienen nada que ver con los programas escolares o el desarrollo del currículum, sino que se preocupan por proporcionar información sobre los sujetos;
Medición y evaluación son concebidos en el mismo contexto que la prevaleciente metáfora industrial asumida por la escuela de la época.

Na segunda geração (período de 1920 a 1950), ainda prevalecia a visão tradicional e os objetivos da avaliação eram basicamente os mesmos da primeira geração, mas, além da mensuração dos resultados, foram incorporados outros elementos. Em 1932, Ralph Tyler, professor da Universidade de Ohio, foi responsável por um estudo sobre o rendimento de alunos do nível secundário, formados em escolas progressistas e em escolas convencionais, quando chegavam às universidades. Tyler pretendia examinar a efetividade de certos currículos que se diziam renovadores e as estratégias didáticas em seu desenvolvimento. Em outras palavras, desejava saber se os objetivos educacionais eram alcançados com os currículos e práticas pedagógicas vigentes. Conceitualmente, ocorreu uma mudança qualitativa no que diz respeito ao entendimento de avaliação até então. As implicações dessa mudança podem ser caracterizadas no que se segue:

Es la primera vez que se hace referencia a que la evaluación es un proceso;
La evaluación se diferencia de medición. Evaluar no es simplemente aplicar un instrumento de medida o recoger información, sino también supone valor sobre la información recogida;
Los objetivos, previamente establecidos, serán el criterio referencial para poder emitir el juicio de valor;
Los organizadores del proceso instructivo y evaluativo son los objetivos definidos en términos de conducta, en el sentido de que son guía para la selección de contenidos, elaboración de materiales, estrategias didácticas, así como para la elaboración de instrumentos de evaluación (TEJADA, 1999, p. 28)

Assim, foi incorporada a descrição de processos, e nessa geração, a avaliação é entendida como o processo de determinar se os objetivos foram alcançados. Os objetivos educacionais constituem, nesse momento, o centro da avaliação. No entanto, “os avaliadores somente apresentavam seus resultados no final do projeto, informando se os objetivos tinham

sido cumpridos ou não, concedendo excessiva importância à técnica e fazendo dos comportamentos o critério último de apreciação” (CAVALIERI, 2004, p. 32). O julgamento, ou seja, a análise do mérito só foi incorporado na terceira geração.

Na terceira geração (período de 1950 a 1980), a avaliação passou a ser realizada por meio de medição, descrição e, também, de julgamento. Scriven (1967), ao contrário de Tyler, considerava que os avaliadores deveriam julgar não só os objetivos, mas também os resultados do objeto avaliado, já que de nada adiantava examinar somente os resultados se os objetivos não fossem válidos. Nessa geração, a descrição e a medição foram mantidas por serem importantes para a compreensão do processo como um todo. Do ponto de vista organizativo, a avaliação era realizada pelos departamentos governamentais responsáveis pelos projetos e pela execução das políticas de reforma. A grande preocupação era se as políticas estavam funcionando e se elas tinham alcançado os efeitos previstos (sobretudo políticas da área de saúde, educação e bem-estar). Nesse sentido, a avaliação passou a ser um instrumento para gerar informação e se converteu em uma ferramenta para a alocação de recursos públicos. Em síntese, a avaliação nessa fase incorporou medição, descrição e também julgamento do objeto avaliado e se orienta para a prestação de contas e a tomada de decisões.

Desde o final dos anos 1970, a avaliação tornou-se, de um mecanismo para gerar informações sobre os programas implementados, uma ferramenta de planejamento do orçamento do Estado. A partir daquela época, ocorreram também a profissionalização da atividade avaliadora e a proliferação de modelos avaliativos. Surgiram novos posicionamentos a respeito da avaliação, além de novas ferramentas, técnicas e instrumentos para sua realização. Nos EUA, havia um descontentamento com a qualidade da educação, propiciando o surgimento da cobrança de prestação de contas relativas ao mérito e ao valor dos programas educativos.

O foco da avaliação deslocou-se do aluno para os programas educativos. O objetivo da avaliação na terceira geração consistiu em fornecer informações para auxiliar o processo de tomada de decisão, melhorar os serviços prestados, nos moldes de uma gestão para a obtenção de resultados. A idéia que justificava essa prática era que os recursos públicos estavam sendo mal utilizados. Então, os países, em especial os em desenvolvimento, deveriam saber como trabalhavam as escolas. Os educadores deveriam, pois, prestar contas aos usuários (DIAS SOBRINHO, 2003).

Finalmente, na quarta geração das avaliações (década de 1990 até os dias atuais), predomina a *visão democrática*. A avaliação tem como objetivo disponibilizar informações para a sociedade e atender às necessidades do público, exercendo funções políticas e simbólicas importantes para o fortalecimento da democracia. A avaliação, no contexto da visão democrática, deve ser desenvolvida por meio de medição, descrição (como na visão tradicional), julgamento (como na visão gerencialista) e participação de diversos atores (visão democrática).

Atualmente, há certo consenso de que a avaliação é uma atividade necessária para o planejamento e a gestão das instituições educativas, e vem sendo discutida por vários autores, com diferentes enfoques. Alguns enfatizam a questão conceitual da avaliação (o que é avaliação?). A literatura que enfoca o tema por esse ângulo demonstra que não existe consenso sobre a definição do termo.

O conjunto das definições apresentadas no quadro 1 sintetiza e incorpora os componentes discutidos anteriormente: aferição do desempenho do objeto avaliado, processo de emitir juízo de valor e processo que proporciona informações para a tomada de decisão. A literatura especializada apresenta outros significados para o termo avaliação, dentre eles, os de mensuração, julgamento profissional, auditoria, controle de qualidade, o ato de coletar e promover informações sobre um determinado objeto, estudo da relevância, efetividade e impacto das atividades, tendo em vista os seus objetivos, dentre outros.

Quadro 1 – Definições do conceito de avaliação da educação

| Autores | Definições |
|---|--|
| TYLER (1976) | Processo que determina até que ponto os objetivos educativos foram alcançados. |
| SCRIVEN (1967) | Processo que determina o mérito ou valor de alguma coisa. |
| STUFFLEBEAM e SHINKFIELD (1987, p. 183) | “Proceso de identificar, obtener y propocionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones , solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados”. |

Fonte: Elaboração própria.

Apesar do avanço na definição do termo avaliação e de seus objetivos (que, muitas vezes, são componentes do próprio conceito), ele ainda é considerado polissêmico, uma vez que o seu significado define-se em razão dos sujeitos que o utilizam²⁷. Justifica-se, em parte, porque não existe neutralidade no uso do próprio conceito, pois ele reflete um posicionamento político-ideológico perceptível, tanto nas suas definições, quanto no encaminhamento de propostas que se corporificam na explicitação de seus indicadores. A avaliação é uma ferramenta de planejamento, mas também é um instrumento de poder. Na concepção de especialistas em avaliação da educação superior, é preciso considerar que a avaliação, além de ser um assunto complicado tecnicamente, “é politicamente muito sensível e delicado, dadas as suas grandes e importantes implicações” (DIAS SOBRINHO, 1997b, p. 21). De acordo com Antonio Gago, avaliar

es identificar la medida en que se **logra aquello a lo cual se aspira**, el papel de la evaluación es darle elementos a la institución para mejorar para **tomar decisiones** en su desarrollo en su mejoramiento en su organización, es decir la evaluación existente es un paso necesario para mejorar, el eslogan es muy simple **evaluar para mejorar** porque además siempre se evalúa voluntaria o involuntariamente, con fundamento técnico o sin fundamento técnico, con base en prejuicios, con base en creencias, con base en supuestos o con base en **mediciones rigurosas objetivas**, siempre **se evalúa se hacen juicios** y lo que hay que lograr es que **las evaluaciones sean objetivas, más fijadas en evidencias que en creencias**, porque la evaluación es inevitable (grifos meus)²⁸.

A concepção de Antonio Gago sobre o termo avaliação resume, em parte, as definições e finalidades apresentadas. Não cabe discutir se se trata apenas de um mecanismo de retórica do informante, e se a prática é outra. Apesar da existência de definições de avaliação formal, pode-se dizer que, atualmente, a avaliação apresenta alguns elementos fundamentais e constitutivos:

(1) um julgamento (porque envolve valores) (2) sistemático (porque baseia-se em critérios e procedimentos previamente reconhecidos) (3) dos processos ou dos produtos de (4) uma política, programa ou projeto, tendo como referência (5) critérios explícitos, a fim de contribuir para (6) o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da *accountability* (RUA, 2005, p.2).

²⁷ Essa opinião poderá ser identificada ao longo desta tese com base nas falas dos entrevistados e nas ações de gestores públicos e organismos avaliadores, nas tensões geradas pelos diferentes atores, em parte, em razão dos distintos posicionamentos filosóficos, epistemológicos e metodológicos sobre a avaliação.

²⁸ Entrevista concedida à Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: SEP-Cidade do México-México, em 9 de maio de 2006.

Nesses elementos, aparecem claramente delineadas as questões-chave que são discutidas no campo da avaliação; *o que é avaliação* (um julgamento sistemático), *como ela deve ser realizada* (com base em critérios e procedimentos previamente reconhecidos) e *para que ela serve* (avaliação pode contribuir para o aperfeiçoamento do objeto avaliado, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da *accountability*). Os elementos constitutivos da avaliação, anteriormente mencionados, vêm sendo incorporados ao longo dos anos na história da avaliação como já discutido nesta seção. Esta discussão será retomada no item sobre reforma da administração pública. Nessa linha de argumentação, os principais objetivos da avaliação são:

Demonstrar efectividad y proveer *accountability* respecto a si las intenciones o metas de una institución o programa son satisfactoriamente alcanzadas; proveer seguridad al público respecto al hecho de que se cumplen ciertos estándares mínimos de calidad; garantizar públicamente de que un conjunto particular de estándares profesionales se cumplen; facilitar la toma de decisiones respecto a racionalizaciones o reestructuraciones que sea necesario introducir; proporcionar criterios para la asignación de recursos; incentivar el mejoramiento de una institución o programa; demostrar o estimular su eficiencia (BRUNNER, 1994, p. 26-27).

Brunner (1994) incorporou mais um objetivo à avaliação: ela também pode ser um instrumento para efetuar a alocação de recursos públicos de forma mais eficiente. Os objetivos da avaliação mencionados pelo autor permitem identificar o papel que lhe vem sendo atribuído nas últimas décadas. No bojo do debate relativo à necessidade de repensar a administração pública, a avaliação surge na agenda internacional como um instrumento para atingir parte dos objetivos do modelo de gestão pública orientada para resultados.

No que diz respeito às funções da avaliação, há duas modalidades que se destacam: a *somativa* e a *formativa*, que passaram a ser “quase universalmente aceitas no campo” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 46)²⁹. A avaliação somativa é a definição sistemática e objetiva do mérito ou custo de um objeto. Ela é dirigida e levada a público para o julgamento do valor ou do mérito do objeto avaliado. Esse tipo de avaliação é realizado quase sempre quando o projeto, política ou programa está chegando ao seu fim (pode-se dizer que ela é uma forma de avaliação de resultados). Ela fornece informações ao pessoal de um programa, política ou projeto para que possam decidir sua continuidade ou a sua utilização pelos consumidores. A

²⁹ Michael Scriven muito contribuiu para o desenvolvimento da teoria da avaliação ao estabelecer a distinção clássica das funções da avaliação, com base na construção do conceito de avaliação formativo-somativa.

avaliação somativa está direcionada ao consumidor em potencial, às fontes financiadoras, aos responsáveis pela tomada de decisão etc. (WORTHEN *et al.*, 2004).

No campo da educação superior, a avaliação somativa gera informações que servem para auxiliar os alunos, bem como os gestores educacionais e governamentais na tomada de decisão. O aluno, com base nessas informações, poderá escolher em qual instituição de educação superior irá estudar, por exemplo; os gestores governamentais poderão utilizar os resultados das avaliações para tomar decisões referentes à melhoria da qualidade das políticas públicas voltadas para a educação superior; e os administradores educacionais poderão otimizar a racionalidade dos recursos, criar instrumentos para melhorar a qualidade do ensino, dentre outros.

A avaliação formativa, por outro lado, é utilizada para a realização de melhorias contínuas no objeto avaliado e desempenham a função de retroalimentação, pois, gera informações necessárias para o aperfeiçoamento do objeto avaliado. No caso de uma instituição de educação superior, esse tipo de avaliação produz informações que servem para auxiliar a comunidade universitária no processo de melhoria da qualidade do ensino ofertado e de desempenho da instituição. Worthen *et al.* (2004, p. 48) sublinham que “infelizmente, um número muito grande de órgãos faz apenas a avaliação somativa de seus programas. Isso é uma pena, pois o processo de desenvolvimento, sem a avaliação formativa, é incompleto e ineficiente”.

No que diz respeito à avaliação externa, embora não tenha domínio sobre a funcionalidade do programa, o avaliador externo consegue (ou deveria) realizar uma avaliação com maior objetividade e, em decorrência, fazer uma crítica mais rigorosa. Um avaliador externo conduz melhor uma avaliação somativa, por ser capaz de aplicar com maior precisão critérios de valores definidos na norma. Quanto à avaliação interna, em razão da proximidade com a gestão do programa, o avaliador pode enfrentar dificuldades para ser rigorosamente crítico. O avaliador interno por ter o conhecimento do programa, adota com maior frequência a avaliação formativa (WORTHEN *et al.* 2004). Ultimamente, no campo da educação superior, os dois tipos de avaliação vêm sendo realizados. As instituições de educação superior são avaliadas por organismos avaliadores (governamentais, não-governamentais ou mistos), mas também realizam auto-avaliações.

Nessa perspectiva, da mesma forma que as avaliações somativas e formativas podem estar interligadas e se complementarem, as avaliações realizadas por avaliadores externos e internos se complementam. A conjugação dos dois tipos de avaliação – externa e interna – dá origem ao que se denomina de avaliação mista. A avaliação mista faz que os avaliadores externos realizem seu trabalho “em estreito contato e com a participação dos membros do projeto avaliado. Desta maneira se pretende superar as dificuldades, ao mesmo tempo em que se preservam as vantagens de ambas as avaliações” (COHEN; FRANCO, 2004, p. 114).

No campo da avaliação da educação superior, a literatura especializada registra duas abordagens de avaliação: a primeira é denominada de avaliação regulatória e, a segunda, avaliação participativa ou democrática. A avaliação regulatória tem por finalidade básica a regulação e o controle centrados em instrumentos estandardizados. Esta abordagem de avaliação é mais vinculada ao controle dos resultados e se caracteriza pela elaboração de *ranking* entre os cursos ou instituições do país, com efeitos, por exemplo, nas políticas de alocação de recursos financeiros.

A avaliação regulatória é um instrumento importante para o *Estado avaliador*, pois

trata-se agora de tentar conciliar o *Estado Avaliador* – preocupado (...) com o controle dos resultados (sobretudo acadêmicos) – e a filosofia de *mercado educacional* assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas. Sendo a avaliação um dos vectores fundamentais neste processo (AFONSO, 2000, p. 119).

A avaliação participativa tem como característica básica o envolvimento de diversos atores no processo de avaliação. Conforme um dos defensores desse tipo de abordagem, a avaliação participativa é mais comprometida com a transformação acadêmica, em uma perspectiva formativa, uma vez que,

na avaliação participativa, as várias partes envolvidas participam da definição dos critérios e dos procedimentos. É procurado o maior consenso possível, de modo a facilitar a aceitação dos resultados da avaliação e as decorrentes ações a ser realizadas. Tais ações não são de tipo sanção ou recompensa individual ou do grupo. O maior fator estimulado pela avaliação participativa é do tipo reconhecimento e incentivo. Os resultados são também utilizados como meio de autoconsciência para que os grupos envolvidos tenham uma percepção de suas forças e fraquezas e possam definir novas metas em acordo com os objetivos gerais da instituição (CAVALIERI, 2004, p. 28).

Eunice Durhan tem um posicionamento diferente, para ela, os defensores desse tipo de avaliação confiam demais na auto-avaliação participativa. A autora argumenta:

a auto-avaliação pode funcionar muito bem em boas universidades públicas, mas não funciona nas péssimas instituições privadas. Entre um extremo e outro, funcionaria mais ou menos. Quanto às instituições de tipo diferente, elas tem que ser avaliadas de forma diferente. Universidades que associam ensino e pesquisa não podem ser avaliadas pelos mesmos critérios com que se avaliam instituições de ensino que não têm a pesquisa como objetivo e escolas técnicas de nível superior. Desta forma, a avaliação institucional deve ser diferente, não pelo fato de serem públicas ou privadas, mas conforme seu objetivo ou função (DURHAN, 2003, p. 2).

A literatura especializada mostra que o uso de diferentes tipos de avaliação (interna e externa) e de métodos (quantitativos e qualitativos) contribuem para que a avaliação seja mais fidedigna e respeite a especificidade de cada instituição³⁰. Conforme Cavalieri *et al*,

a conjugação das avaliações internas e externas deve acontecer integrando os resultados dos demais processos avaliativos e utilizando indicadores gerais para que a universidade não se feche em si mesma. A avaliação interna a universidade deve levar em conta a missão da instituição, sua identidade e suas prioridades, sempre considerando suas especificidades (CAVALIERI *et al*, 2004, p. 75).

No tocante às funções da avaliação da educação superior, argumenta-se que a implementação de políticas de avaliação se deu “con base en la intención de realizar diagnóstico y adecuaciones con el fin de mejorar la eficiencia y desempeño de instituciones y de los académicos” (ORDORIKA S., 2004, p. 41). Postula-se também que é necessário realizar a avaliação da educação superior, porque é uma forma de prestação de contas à sociedade, em virtude do sentido público das funções das instituições de educação superior, a exigência social crescente por transparência dos resultados das práticas acadêmicas e a garantia de sua qualidade (XIMENES, 2002).

Outros autores destacam a função da avaliação da educação superior como um instrumento que pode impedir o rígido planejamento burocrático que caracteriza os países de ensino público centralizado. Assinala-se que avaliação da educação superior deve ser orientada pela lógica da regulação e controle dos resultados:

a solução definitiva para sanar a crise nas IES brasileiras precisa ser encontrada através de um amplo debate público, mas qualquer que seja a decisão final, entretanto, deve-se ampliar o escopo da autonomia e **estabelecer um sistema permanente de avaliação, credenciamento e reconhecimento** que cumpra dois objetivos: 1º) Substitua o atual **sistema de controle burocrático** por um outro, baseado na avaliação do desempenho; 2º) **forneça à sociedade informações**

³⁰ Para realizar a avaliação de uma instituição de educação superior, é necessário que ocorra a articulação de vários procedimentos avaliativos, pois assim é possível avaliar a instituição em todos os seus aspectos: desempenho de docentes, discentes, funcionários administrativos, condições de ensino (organização didático-pedagógica, instalações dos cursos, corpo docente), infra-estrutura, dentre outros.

confiáveis sobre a qualidade do ensino e dos demais serviços prestados pelas instituições de ensino superior estabeleça, no caso das instituições públicas, uma nova forma de financiamento que se baseie tanto no número de alunos atendidos e na qualidade da formação oferecida, como na produção científica (DURHAM 1998, p. 44; grifos meus).

Essas afirmativas expressam o modelo de gestão pública orientada para resultados (gestão orientada para o produto e não para o processo)³¹. As informações produzidas pela avaliação, segundo essa concepção, podem ter as seguintes funções: regular o sistema de educação superior, melhorar o desempenho do objeto avaliado, prestar contas dos serviços que as instituições oferecem à sociedade e contribuir para que os recursos públicos sejam melhor distribuídos. No México, governantes também criaram diferentes mecanismos de avaliação da educação superior com argumentos semelhantes aos de Eunice Durhan.

Atualmente, no campo da educação superior, a avaliação de desempenho institucional é a que mais se faz mais presente. Desempenho institucional tem como finalidade: “apreciar em que medida uma instituição realiza a missão que lhe foi atribuída, mediante a consecução dos objetivos e o cumprimento de suas metas”, declara Rua (2005, p. 5; grifos da autora). Dias Sobrinho destaca a importância de compreender a singularidade de cada instituição universitária:

Avaliar uma instituição é compreender as suas finalidades, os projetos, a missão, o clima, as pessoas, (...), os conflitos, os valores, as crenças. Cada instituição tem a sua própria casuística e cada avaliação tem as suas próprias indagações. Não há, portanto, um modelo de avaliação pronto para uso geral e indiscriminado, como se houvesse uma forma única de instituição e como se o que se pretende avaliar fosse sempre e em todo lugar uma só e a mesma coisa. (...) Obviamente, uma universidade participa dos princípios universais das instituições dessa natureza. Entretanto, não há um modelo único e universal de universidade (DIAS SOBRINHO, 1997b, p. 73).

Seguindo a mesma linha de argumentação, Isaura Belloni ressalta os seguintes objetivos da avaliação da educação superior:

o autoconhecimento e a tomada de decisão com a finalidade de **aperfeiçoar seu funcionamento e seus resultados**. É, portanto, uma atividade intrínseca a cada instituição e ao sistema como um todo, pois interfere e produz efeitos sobre o seu funcionamento presente e futuro. (...). **Autoconhecimento** significa identificar os acertos e as ineficiências, as vantagens/potencialidades e as dificuldades; envolve um processo de reflexão sobre as razões, as causas das situações positivas e das insuficiências; implica em assumir a responsabilidade efetiva da gestão política e acadêmico-científica da instituição e do sistema como um todo (BELLONI, 1997, p. 23; grifos meus).

³¹ Durhan fez essas afirmações em 1998 e, quase dez anos depois, já existem no Brasil instrumentos de avaliação da educação superior que incorporaram parte desses bjetivos.

No México e no Brasil, grande parte da literatura que aborda a avaliação da educação superior ressalta o papel da avaliação como ferramenta de retroalimentação e melhoria do objeto avaliado³². No meu entendimento, é necessário também que, tanto o órgão avaliador³³ como as próprias instituições de educação superior realizem avaliações dos processos de avaliação externa e de avaliação interna. Em outras palavras, é importante que ocorra uma retroalimentação do sistema de avaliação da educação superior, com base nos resultados da avaliação, das funções e práticas da própria avaliação desse nível de ensino. Na literatura especializada, esse procedimento é chamado de metaavaliação. Entende-se por metaavaliação o “processo de delinear, obter e utilizar informações descritivas e de julgamentos sobre a utilidade, a praticidade, a ética e a adequação técnica de uma avaliação, de modo a orientá-la e relatar ao público interessado seus pontos fortes e fracos” (STUFFEBEAM, 1981 *apud* GREGO, 1997, p. 99).

Os principais critérios contidos no conceito de meta-avaliação proposto são: praticidade, utilidade, ética e exatidão. Esses critérios servem para realizar um julgamento sistemático da qualidade de uma prática avaliativa. Rua (2005) enumera outros critérios que também são importantes para realizar a metaavaliação:

- a) confiabilidade das evidências ou dados nos quais as avaliações se baseiam;
- b) período em que foram realizadas, que dá o contexto da avaliação e indica se os dados ainda são válidos;
- c) qualidade, *expertise* e independência dos avaliadores;
- d) aceitabilidade das recomendações apresentadas;
- e) ações que resultaram da avaliação (RUA, 2005, p. 13).

Na avaliação da qualidade de uma prática avaliativa, o critério de utilidade é mencionado por vários outros autores, pois, sem a “utilidade uma avaliação não presta, por melhor que seja seu foco em termos de viabilidade, propriedade e precisão” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 596). A literatura especializada mostra que, em vários países, a prática efetiva da metaavaliação tem ocasionado avanços significativos na implementação de mecanismos de avaliação, em diferentes áreas. Importa ressaltar que a reflexão sobre as práticas avaliativas interessa a todos as pessoas que estão envolvidas (direta ou indiretamente) no processo de avaliação.

³² Díaz Barriga (1999, 2004); Dias Sobrinho (2000); Ristoff (1995); Trindade (2001); Belloni (1997).

³³ Vale ressaltar que, no Brasil, o Estado é o principal condutor dos processos de avaliação da educação superior, apesar de contratar instituições privadas para aplicação de provas e acadêmicos para fazerem parte de comissões de avaliação. No caso do México, há um sistema misto, no qual coexistem organismos governamentais e não governamentais, desempenhando essa função.

No campo da educação superior, há um certo consenso de que a avaliação é um importante instrumento de planejamento, uma vez que as informações geradas podem ser utilizadas para orientar a tomada de decisão de gestores públicos e educacionais, aperfeiçoar o desempenho das atividades acadêmicas e dos cursos e, portanto, melhorar a qualidade do ensino ofertado. Scriven, do mesmo modo, evidencia a importância da avaliação em termos pragmáticos “produtos e serviços de má qualidade custam vidas e saúde, destroem a qualidade de vida e desperdiçam recursos daqueles que não podem se dar a esse luxo” (*apud* WORTHEN *et al.*, 2004, p. 56).

Atualmente, concebe-se a avaliação em uma perspectiva interdisciplinar, e novas metodologias desenvolvem-se com o objetivo não apenas de demonstrar a efetividade e os resultados de determinada política, programa ou projeto, mas de melhorar a qualidade dos serviços para atender às demandas da sociedade.

1.4 Avaliação da educação superior: o debate na área

As pesquisas sobre avaliação da educação superior evidenciam que os autores tomam como um dado que a avaliação foi instituída no âmbito do processo de globalização econômica, política neoliberal, reforma do Estado e expansão da educação superior, mas são poucas as investigações empíricas, em especial de cunho comparativo, que abordam o seu processo institucionalização. No Brasil, grande parte das dissertações e teses sobre avaliação da educação superior consiste em estudos das seguintes temáticas: impactos de um determinado mecanismo de avaliação – por exemplo, o extinto Exame Nacional de Cursos em uma instituição de educação superior específica; estudos sobre auto-avaliação – e, quase sempre, uma instituição de educação superior específica é objeto de estudo. Essas afirmações baseiam-se na análise de um significativo número de dissertações e teses escritas acerca da avaliação da educação superior no Brasil, a partir de 1996³⁴.

As pesquisas de Freitas (2000), Lopes (2001), Lubisco (2002), Guimarães (2002) e Burlamaqui (2005) são estudos dos impactos do Exame Nacional de Cursos (ENC) em uma

³⁴ Grande parte das referências bibliográficas das dissertações e teses, comentadas nesse item, foram obtidas no Banco de Teses da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Foi possível obter, na íntegra, vinte trabalhos, além de dez resumos, perfazendo um total de trinta estudos que tratam da avaliação da educação superior.

instituição de educação superior específica. Esses autores tentaram mostrar as fragilidades/limitações do ENC para aferir o desempenho dos cursos e a qualidade do ensino que as IES oferecem. Afirmam que o ENC se caracteriza pelo caráter generalista, redutor, regulador e concepção tecnocrática. Sustentam que o ENC não surte efeito na qualidade do ensino ofertado, porque as IES, em regra geral, só procuram melhorar os aspectos mais visíveis e quantificáveis, por exemplo, infra-estrutura (bibliotecas, laboratórios e disponibilidade de recursos áudio-visuais), titulação dos professores (melhoria na formação acadêmica), dentre outros, e esses fatores não influenciam a melhoria do curso. Argumentam que o ENC tem provocado nas IES um recuo para formas tradicionais de ensino, no qual a memorização do saber é tomada como o aspecto fundamental de sucesso acadêmico; os instrumentos avaliativos são inadequados porque não fornecem informações sobre a qualidade do ensino; o desempenho dos alunos nos cursos avaliados pelo ENC está relacionado mais ao grau de capital cultural e econômico que os alunos possuem do que com as variáveis relativas à instituição.

A dissertação de mestrado de Silva (2001) também consiste em estudo acerca dos impactos do Exame Nacional de Cursos em uma instituição de educação superior, entretanto a autora chegou a outras conclusões. A pesquisadora buscou identificar o impacto do ENC em algumas instituições de educação superior do Distrito Federal³⁵, especialmente, nas seguintes dimensões: organização didático-pedagógica, infra-estrutura física, corpo docente e corpo discente. Dentre outros resultados, a pesquisa mostra que: a) as instituições reconhecem a necessidade da avaliação do ensino superior, embora nem todas concordem que o ENC seja o melhor instrumento para este fim; b) o ENC provocou impacto em todas as instituições de educação superior entrevistadas, embora com graus variados e com tendências diferenciadas – dependendo do desempenho da instituição no ENC; c) em relação ao corpo docente, houve maior valorização da titulação; d) o ENC provocou mudanças nas instituições de educação superior que se encontravam inertes e que avaliavam o seu desempenho pelo número de matrículas a cada novo vestibular.

O ENC, como instrumento de avaliação e de regulação do Estado, tornou-se um tema polêmico e sofreu considerável resistência da comunidade universitária. O argumento principal era que as críticas se destinavam não à avaliação propriamente dita, mas à forma como ela

³⁵ A autora realizou a pesquisa nas seguintes instituições de ensino superior: Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal – AEUDF (cursos de Administração e Direito); Centro Universitário de Brasília – UNICEUB (cursos de Administração e Direito); Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - UNEB (curso de Administração); União Pioneira de Integração Social – UPIS (curso de Administração); Universidade Católica de Brasília (curso de Administração); Universidade de Brasília (cursos de Administração e Direito). Segundo Silva (2001), a escolha por esses cursos é justificada por serem estes dois (Administração e Direito), dos três primeiros cursos avaliados pelo ENC em todo Brasil. No momento do estudo, os cursos de Direito e Administração já haviam passado por cinco avaliações, desde 1996).

estava sendo realizada. Para alguns, o ENC não passava de um mecanismo burocrático e centralizador, que tinha como objetivo reduzir recursos para as universidades públicas. Para outros, esse mecanismo de avaliação iria desencadear uma competição acirrada entre as IES, por permitir e incentivar o estabelecimento de *rankings* das IES³⁶. As pesquisas em análise não abordam a *accountability*, ou seja, se o ENC oferece elementos para as IES prestarem contas à sociedade dos serviços que elas oferecem.

Um outro enfoque que se faz presente na literatura especializada é a discussão da importância dos efeitos da auto-avaliação, tendo como base a avaliação participativa, nas instituições de educação superior. Geralmente, essas pesquisas são realizadas com base em estudos de caso³⁷ e, também, em algum projeto de auto-avaliação que uma determinada IES tenha implementado.

Os resultados dos estudos realizados por Ramos (1999), Azevedo (2001), Mendes (2003) e Krämer (2003) indicam que a avaliação participativa contribui para a transformação e melhoria das ações dos atores que fazem parte da comunidade universitária. Ela também é importante, porque contrapõe à racionalidade técnica a uma racionalidade crítica, que é vital para o desenvolvimento da autonomia e para os processos de emancipação. Os resultados da avaliação participativa nas instituições de educação superior são mais positivos e otimistas quando se realiza a auto-avaliação docente ou discente. Quando se trata de hetero-avaliação, ou da modalidade em que o professor avalia a sua disciplina, ou a turma de alunos avalia o desempenho docente, os resultados são mais baixos, denunciando insatisfação. Segundo esses autores, é importante redimensionar o conceito de avaliação institucional, incorporando as categorias de globalidade, integração, historicidade e diversidade – que possuem funções formativas e emancipatórias – pois, a maioria das propostas de avaliação institucional de ensino superior, embora denominadas institucionais, não ultrapassa a dimensão pedagógica do processo.

Esses autores defendem a avaliação participativa/democrática e, segundo eles, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) consiste em um instrumento importante para materializar esse tipo de avaliação. As universidades públicas do Brasil e do México começaram a realizar a avaliação da educação superior, por meio de auto-avaliações. No Brasil, em 1993, com a criação do Paiub, esse mecanismo ganhou adeptos e, atualmente encontra-se incorporado, de certa forma, no Sistema Nacional de Avaliação da

³⁶ As tensões que ocorreram no decorrer do processo de implementação desse mecanismo de avaliação da educação superior (nos cursos de graduação), serão melhor explicitadas no capítulo III da tese.

³⁷ Grande parte dos autores dessas pesquisas trabalha (trabalhava) na instituição de educação superior que eles selecionaram para realizar o estudo de caso.

Educação Superior (Sinaes) – modelo de avaliação instituído no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, a partir de 2004³⁸.

As investigações de Lima (1999), Correia Lima (2002), Ximenes (2002), Hennerberg (2002), Bartolomeo (2002), Cândido (2003) e Oliveira (2004) caracterizam-se pela atitude crítica no tocante às avaliações oficiais, sobretudo as implementadas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. As principais críticas realizadas por esses autores são: as avaliações oficiais revelam um posicionamento homogeneizador em um universo cada vez mais heterogêneo (considerando a diversificação da educação superior); os indicadores de qualidade propostos não são capazes de medir a qualidade do ensino que é ofertado; as avaliações oficiais falham por implantar mecanismos próprios do modelo racional-burocrático; as avaliações oficiais possuem um caráter normativo e tecnicista; as avaliações oficiais interferem na autonomia e na identidade das instituições de educação superior. Conforme Oliveira (2004), outros fatores também afetam a institucionalização da avaliação: a falta de cultura de avaliação e a desmotivação e desmobilização (no caso específico das IES em estudo), que se traduz em baixo grau de interesse e de participação no processo de avaliação.

As pesquisas mostram que ainda é incipiente a utilização dos resultados da avaliação para auxiliar o processo decisório, melhorar a qualidade do ensino ofertado, dentre outros. Conforme Cotta (2001, p. 94), “via de regra, há muitos fatores que dificultam a utilização efetiva dos resultados da avaliação”. Em primeiro lugar, não há consenso entre os atores envolvidos, e quase sempre eles relutam em reconhecer a legitimidade e a utilidade da avaliação, seja porque se sentem ameaçados pelos seus resultados, seja porque não foram envolvidos na definição das regras do jogo. Em segundo lugar, casos em que a avaliação é simplesmente ignorada são muito mais frequentes do que aqueles em que a avaliação cumpre sua finalidade. Cotta (2001) ressalta ainda que para a avaliação efetivamente direcionar o processo decisório, é necessário o cumprimento de três condições: disponibilidade de informações de boa qualidade (relevantes, acuradas, válidas e confiáveis); estabelecimento de canais de comunicação permanente com os principais usuários; e capacidade de adaptação ao ambiente político e burocrático (COTTA, 2001). Segundo a autora,

não basta cuidar da qualidade técnica e metodológica do estudo; é necessário um esforço deliberado para promover a incorporação das informações de avaliação no ciclo de políticas públicas. Isto é especialmente verdadeiro na ausência de uma cultura de avaliação consolidada. Os gestores educacionais geralmente desconhecem

³⁸ Maiores detalhes sobre os mecanismos de avaliação da educação superior, do Brasil e do México, serão vistos no capítulo III da tese.

o potencial da avaliação como instrumento para o desenho e a revisão de políticas (COTTA, 2001, p. 94).

Dias Sobrinho (2003), diferentemente de Cotta, enfatiza o papel dos políticos nesse processo e sustenta que as restrições que limitam uma maior utilização da avaliação estão relacionadas com os seguintes fatores:

a avaliação é chamada a dar as comprovações no tocante à qualidade da educação, mas **nem sempre os resultados da avaliação são levados em conta para estabelecer as políticas governamentais**. São as políticas governamentais que organizam as avaliações, e não o inverso. Elas que muitas vezes definem os objetivos da avaliação. Isso cria dificuldades adicionais à credibilidade e a eficácia da avaliação, pois nunca há consensos seguros e amplos sobre os objetivos sociais (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 58; grifos meus).

Palharini (1999) corrobora as afirmações de Dias Sobrinho. A tese de doutorado de Francisco de Assis Palharini (1999) consiste em um estudo sobre o estado do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (Paiub) em universidades federais do Sul e do Sudeste. Em outro trabalho, resultado da referida tese, Palharini relata:

Em junho de 1998 realizamos consultas aos arquivos do Paiub **na SESu**, a fim de colher dados que nos permitissem estabelecer a amostra segundo o critério estabelecido: universidades federais que já tivessem iniciado a avaliação externa, em pelo menos um curso. **Verificamos além da inexistência de um acompanhamento sistemático**, que a consulta aos relatórios nem sempre fornecia as informações que desejávamos. Assim, adotamos como referência uma lista existente, em poder da Coordenadoria que continha os valores financeiros atribuídos a cada instituição, em cada etapa. Esta lista, também continha informações sobre o início da Avaliação Externa (**algumas vezes à caneta**) (PALHARINI, 2000, p. 3)³⁹.

Nesse sentido, mais do que criar instrumentos de avaliação, é preciso existirem ações concretas para que ocorra a sistematização das informações geradas pelas avaliações e elas possam ser utilizadas, nesse caso, para auxiliar o processo decisório de políticas de educação superior. No caso específico do Paiub, a interpretação de Palharini é a seguinte:

a ausência de uma sistematização no acompanhamento, controle e evolução do programa, bem como o tratamento dado aos projetos e relatórios (...) nos levam a supor que existiu, no mínimo, um desinteresse muito grande, por parte do MEC, em relação ao modo pelo qual o Paiub vinha evoluindo. Com efeito, esse desinteresse já vinha se manifestando há alguns anos, conforme podemos verificar através do conjunto de medidas oficiais implementadas que tendem a esvaziá-lo, como é o caso do Provão (PALHARINI, 2000, p. 6).

³⁹ Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1117t.PDF> Acesso em: 29 abr. 2007.

No México, a realidade não é muito diferente. A literatura especializada mostra que, em regra geral, não se coloca em prática a utilização dos resultados das avaliações para melhorar o objeto avaliado ou para subsidiar o processo decisório:

hay pocas evidencias de que la información generada por los procesos de evaluación sea utilizada para el diagnóstico de las políticas e instituciones y para el diseño de iniciativas de intervención. La evaluación de la educación en México se estructura a partir de iniciativas poco coordinadas que persiguen fines distintos y generan mensajes diversos, en muchas ocasiones contradictorios, hacia las instituciones, programas y factores de la educación superior (ORDORIKA S., 2004, p. 14).

Pode-se, então, indagar: as instituições de educação superior aprendem com a avaliação? Os professores ao serem avaliados melhoram as suas práticas docentes? As informações produzidas pela avaliação são transformadas em conhecimento sobre o objeto avaliado? Estela Mara Bensimon e Georgia Bauman (2004) realizaram uma pesquisa sobre a relação entre as informações geradas pela avaliação e a aprendizagem organizacional⁴⁰. As perguntas que orientaram a mencionada pesquisa foram: de que maneira a informação sobre a produtividade do corpo docente permite conhecer se as expectativas que levaram a implementar esse tipo de avaliação estão sendo cumpridas? Os tomadores de decisões desenvolvem uma maior consciência sobre o estado da produtividade do conhecimento no âmbito individual, de unidade acadêmica ou no âmbito da IES? Esse novo conhecimento sobre a produtividade acadêmica é utilizado para efetuar mudanças na organização, gerar práticas novas ou políticas novas? A pesquisa levou as autoras à seguinte conclusão:

Las respuestas de los participantes indican que los reportes de productividad tienen poco valor para los que toman decisiones. No existen prácticamente casos en que los participantes mencionen que han aprendido algo nuevo o importante sobre el estado de la investigación en sus unidades académicas. La sensación generalizada parece ser que los reportes sobre la productividad en la investigación existen sólo para determinar los niveles de compensación suplementaria de los investigadores. Lo que es más, nuestro propio estudio de los reportes anuales realizados por los directores u sus asociados muestran que existe una profusión de números pero muy poco análisis (BENSIMON; BAUMAN, 2004, p. 101-102).

Para que a avaliação cumpra o seu papel de contribuir para a melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem, aprimorar as políticas públicas de educação superior, prestar

⁴⁰ As autoras são americanas e elegeram a Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM) para realizarem a pesquisa, uma vez que, desde a década de 1980, os desempenhos dos professores dessa universidade são objeto de avaliação. Estela Bensimon ficou três meses na UNAM para realizar a pesquisa. Bensimon e Bauman (2004) afirmam que apesar do termo aprendizagem organizacional ser definido de diferentes formas, elas consideram que as organizações aprendem quando ocorre “un cambio en el conocimiento (conciencia) y/o prácticas entre actores organizacionales con el propósito de mejorar el rendimiento organizacional” (p. 96).

contas à sociedade, é necessário que ocorra o seu desenvolvimento teórico-metodológico e que as informações produzidas sejam utilizadas para melhorar o objeto avaliado e não apenas como mais um mecanismo formal de controle do Estado em relação às instituições de educação superior. Existe o risco de a avaliação tornar-se mais um procedimento formal e burocrático e não, como defende a visão gerencialista, substituí-lo e flexibilizar as atividades administrativas.

No Brasil e no México, a adoção da avaliação da educação superior tem sido problematizada por vários pesquisadores, notadamente no tocante aos instrumentos de avaliação e os efeitos produzidos. No México, diferentemente do Brasil, o desempenho dos docentes universitários é objeto de avaliação e está vinculado à distribuição de recursos adicionais, e esse diferencial repercute na literatura. Em 1984, no contexto da crise econômica dos anos 1980, foi criado o Sistema Nacional de Investigadores (SNI), como uma maneira de tentar compensar os baixos salários dos professores e frear a “fuga de cérebros⁴¹”. O SNI distribuiu bolsas aos pesquisadores de acordo com os seus desempenhos. Os sistemas de compensação salarial, baseados em produtividade⁴², foram criados para tentar resolver um problema conjuntural e acabou tornando-se uma política de Estado. Na década de 1990, no governo do presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), foram criados programas de estímulos à docência, os quais recebem diferentes denominações: programas *merit pay*, sistema de *pago por méritos* ou *por rendimiento* ou ainda *por productividad*⁴³. Os programas de incentivos como mecanismo de diferenciação e melhoramento do desempenho dos docentes universitários também possuem outras características, quais sejam:

el programa há logrado compensar el deterioramiento do salario de los académicos em el marco restrictivo de la política económica nacional – hoy los ingresos derivados por incentivos pueden representar la mitad o más del salario base – y han omitido la actuación de los sindicatos en esa negociación, pero en sus formas de valoración y en el impulso a la profesión académica, sus logros son más bien magros (CANALES, 2001, p. 164)

⁴¹ O SNI foi criado “*en gran medida para prevenir la fuga de cerebros de académicos mexicanos quienes se encontraban desilusionados por los bajos salarios y cuyas credenciales u trayectorias los capacitaban para competir por puestos académicos en otros países*”(BENSIMON; BAUMAN, 2004, p. 93).

⁴² Essa produtividade é medida, sobretudo, pela quantidade de publicações, participações em conferências, número de aulas ministradas, tempo de serviço, dentre outros. A titulação do docente também é indicador importante nesse processo.

⁴³ Em 1989, foi criada a *Carrera de Desarrollo del Personal Académico* (CDPA) e “por mérito de este programa se asignaron fondos especiales, aparte del subsidio normal, para becas de productividad” (VRIES, 2000, p. 90). Em 1990, foi implementado o *Programa de Becas ao Desempenho Académico*, administrado pelas próprias instituições de educação superior.

A vinculação de avaliações de desempenho a salários adicionais tornou-se um problema complexo no México. De um lado, os docentes universitários participam dos programas, pois o valor recebido representam mais de 50% dos seus salários (vale ressaltar que a participação é voluntária), e, de outro, têm ocorrido manifestações e vários estudos sobre os efeitos negativos dessa prática. Uma das críticas, como já ressaltou Alejandro Canales, diz respeito à desmobilização dos sindicatos dos professores e as suas consequências para a carreira docente. Conforme sublinham Suárez e Muñoz:

los sindicatos de trabajadores universitarios han perdido su capacidad de negociación y los académicos no aparecen en ninguna esfera de la vida universitaria como un grupo organizado, aun cuando sus intereses se encuentren directamente afectados. Los académicos ya no son un agente de transformación de la realidad institucional. La evaluación como realidad los ha transformado. Además, el clientelismo, que ha sido una característica del sistema político mexicano, todavía sigue presente con y a pesar de los programas de evaluación (SUÁREZ; MUÑOZ, 2004, p. 28).

No México, os programas de incentivos à docência universitária têm sido destacado na literatura sobre educação superior. Afinal, muitas vezes, o objeto de avaliação é o próprio investigador que escreve a temática, o que, em parte, justifica a existência de uma ampla bibliografia sobre os programas de estímulo à docência universitária (IBARRA C., 1993; KENT, 1995; DÍAZ BARRIGA, 1997 e 2001; CANALES, 2001; RUEDA, 2001; ABOITES, 2001; ORDORIKI, 2004b; ACOSTA, 2004). Entretanto, em virtude da importância do tema avaliação da educação superior, os especialistas da área têm realizado essa discussão, com base em diferentes enfoques:

En un buen número de trabajos académicos se han analizado diversos aspectos de los procesos y mecanismos de evaluación. En otros ha analizado el impacto de estas políticas desde los niveles institucionales hasta el ámbito de los individuos que integran a las universidades y otras instituciones de educación superior. Muchos estudios se han concentrado en el análisis de los sistemas de evaluación asociados a las remuneraciones individuales – los llamados estímulos o pago por méritos. Desde diversas perspectivas se han estudiado las dimensiones culturales y estructurales de los procesos y mecanismos de evaluación (ORDORIKI S, 2004, p. 16).

Assim, observa-se que os autores preocupam-se com os procedimentos de avaliação e os seus efeitos, mas deixam de lado a origem da avaliação da educação superior e, sobretudo, o processo de institucionalização que, conseqüentemente, ajuda a compreender os desfechos em cada país. É preciso considerar que a “ *implementación, también es crucial no sólo para*

conocer quiénes intervienen en ella, cuáles son los obstáculos que se enfrentan y cómo se pone en operación, sino también para precisar el derrotero mismo del programa [ou melhor, dos procedimentos de avaliação] (CANALES, 2001, p. 11-12). Justifica-se então o problema de pesquisa abordado nesta tese – quais foram os principais fatores que levaram governantes do Brasil e do México a adotarem avaliação da educação superior e como se deu a institucionalização desse procedimento de políticas públicas?

CAPITULO II

CRISE FISCAL DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA NO DISCURSO INTERNACIONAL

Nas últimas décadas, a avaliação da educação superior tornou-se uma prática recorrente em vários países do mundo, igualmente, no Brasil e no México. No entanto, a avaliação vem ganhando importância não somente na educação, mas também em várias outras esferas da vida social.

O eixo de discussão deste capítulo refere-se às seguintes hipóteses: a avaliação da educação superior foi instituída como parte de um modelo de gestão pública orientada para resultados; a avaliação da educação superior foi instituída como parte de um discurso difundido pelos organismos internacionais de que havia necessidade de tornar o ensino superior mais eficiente e eficaz, como estratégia dos países para tornarem as suas economias mais competitivas.

2.1 Crise econômica e iniciativas de reformas da gestão pública

No início dos anos 1980, como já mencionado anteriormente, iniciou-se um movimento de alcance internacional para a reestruturação do papel do Estado. A partir de então, propostas de mudanças na administração pública podem ser classificadas em duas gerações: a primeira teve como objetivo a racionalização dos gastos públicos e, a segunda, a melhoria dos serviços públicos e a necessidade de mudanças nas relações entre o Estado e os cidadãos. A avaliação, segundo os defensores da nova administração pública, tornou-se um importante instrumento para, em parte, atingir os objetivos da primeira e da segunda geração de reformas.

As reformas de primeira geração aconteceram, dentre outros motivos, em resposta à crise fiscal do Estado. Segundo a abordagem do consenso de Washington, as principais causas da crise latino-americana eram as seguintes: o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo, excesso de regulação, e empresas estatais ineficientes e crescimento exagerado do populismo (PEREIRA, 1992). Bresser Pereira refuta algumas medidas da abordagem do consenso de Washington. Para o autor, a América Latina jamais teria alcançado o

desenvolvimento que teve entre 1930 e 1980 sem a intervenção do Estado. Além disso, a abordagem do consenso de Washington não faz referência à dívida externa, ela sugere que

é suficiente estabilizar a economia, liberalizá-la e privatizá-la, para que o país retome ao desenvolvimento. As evidências, entretanto, não comprovam a hipótese. Países que lograram estabilizar-se e empreenderam reformas liberalizantes, como a Bolívia e (...) o México não retomaram o crescimento. A abordagem da crise fiscal parte da hipótese de que o desenvolvimento não é retomado depois da estabilização porque está foi alcançada às custas da poupança pública (PEREIRA, 1992, p. 16-17).

Bresser Pereira (1997) também tem uma posição crítica em relação ao populismo. Para o autor, é impossível estabilizar a economia sem incorrer em custos. Entretanto, ele diz que o populismo não é a causa da crise latino-americana, pois foi a decisão tomada nos anos 1970 por governos não-populistas (geralmente militares e autoritários) que levou as economias da América Latina a uma crise, com o apoio dos bancos credores, ao contrair uma enorme dívida externa, e em seguida, estabilizá-la. Dessa forma, a crise latino-americana explica-se pelo excessivo endividamento externo na década de 1970 (gerando desequilíbrios externos e fiscais) e atraso em abandonar a estratégia de substituição de importações e adotar uma estratégia orientada para as exportações. Na concepção desse autor, a estratégia de substituição de importações esgotou-se por volta dos anos 1960 e só teve uma sobrevida em razão do endividamento externo⁴⁴. Portanto, a dívida externa é um dos fatores da crise latino-americana. Bresser Pereira (1992) propõe então que a crise da América Latina seja compreendida com base na abordagem da crise fiscal do Estado e não do consenso de Washington.

De acordo com Bresser Pereira (1992), na América Latina, a crise fiscal do Estado teve os seguintes componentes: o déficit público; a poupança pública negativa⁴⁵ ou muito pequena; uma dívida pública – externa e interna – excessivamente grande; falta de crédito do Estado e falta de credibilidade dos governos. Em sua opinião, o Estado continua desempenhando um importante papel na promoção do desenvolvimento econômico e social, no entanto, ele precisa ser reformado. O autor argumenta que todas as economias capitalistas são resultado misto de coordenação pelo mercado e pelo Estado. Nessa perspectiva, ele concorda com algumas

⁴⁴ Na década de 1970, a dívida externa no México atingiu o seu ápice. O montante da dívida externa em 1970 estava em torno de 7 bilhões de dólares, duplicando para 14 bilhões em 1974, subindo a 29 bilhões em 1977, até alcançar aproximadamente 80 bilhões no início de 1982 (GREEN, 1988). No Brasil, a dívida externa cresceu 10 bilhões entre 1974 e 1977 e mais 10 bilhões nos dois anos seguintes (CARNEIRO; MODIANO, 1990, p. 310).

⁴⁵ Entende-se por poupança pública parte da renda nacional que não é utilizada em despesas, sendo guardada e aplicada depois de deduzidos os impostos. A ocorrência de uma possível elevação das taxas de juros e expectativas negativas quanto a rendimentos futuros são alguns dos fatores que explicam a estimulação a poupança (Cf. SANDRONI, 1999). No Brasil, a poupança pública, em 1980, representava **1,1%** em relação ao produto interno bruto (PIB), e em 1988, **-12,6%** (BID *apud* PEREIRA, 1992, p. 21).

reformas propostas pela abordagem do consenso de Washington e acrescenta outras. As reformas necessárias, de acordo com a abordagem da crise fiscal, são:

Privatização e liberalização fazem parte dessa reforma, da mesma maneira que disciplina fiscal e recuperação da sua capacidade de poupança. Uma vez feito, entretanto, o Estado deverá ver restituída sua capacidade de formular e implementar políticas econômicas e sociais, intervindo de forma moderada mas eficiente. Os mercados não funcionam no vácuo. Eles são instituições, que dependem de outras instituições, particularmente de um Estado forte (ainda que pequeno) e de um governo respeitado (PEREIRA, 1992, p. 27).

A crise fiscal e o declínio da economia no Brasil e no México, ao longo dos anos 1980, afetaram as decisões e ações dos governantes desses países. Cabe averiguar então os principais fatos que levaram o Brasil e o México a enfrentarem uma crise fiscal. No início da década de 1980, a crise fiscal assumiu proporções significativas em ambos os países. No México, a grave crise fiscal da sua história ocorreu durante o governo do presidente Miguel De la Madri (1982-1988).

Em 1976, o México já havia passado por uma grave crise. Contudo, com a descoberta de grandes jazidas de petróleo e sua exploração nos anos seguintes, foi possível recuperar a economia e aumentar a taxa de crescimento do PIB. Desse modo, cresceu a capacidade produtiva do país e aumentou a demanda agregada, às custas do aumento dos desequilíbrios econômicos, fundamentalmente no setor financeiro. O setor produtivo não deu respostas ao crescimento da demanda, que levou ao incremento das importações. Por outro lado, para manter o crescimento, o governo passou a aumentar o gasto público, financiado sobretudo pela dívida externa que foi crescendo durante os governos dos presidentes Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) e José López Portillo (1976-1982).

O impacto dessas medidas foi o aumento da inflação (a taxa anual passou de 40% para mais de 100% no segundo semestre de 1982) e a desvalorização do peso (moeda mexicana). A situação complicou-se ainda mais à medida que as exportações do petróleo foram afetadas pela recessão econômica internacional e as políticas restritivas dos países industrializados (MENDOZA R., 2002). A intervenção de organismos financeiros, inicialmente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, posteriormente, do Banco Mundial, obrigou o governo a estabelecer um programa de ajuste estrutural e a impulsionar a reforma do Estado (DÍAZ BARRIGA, 1999). Diante da eminente crise, Miguel De la Madrid priorizou a reforma econômica. Nos primeiros meses do seu governo, criou o Programa Inmediato de Reordenación Económica (Pire), cujas medidas mais importantes consistiam em “*reducción en*

el gasto, restricciones del crédito, limitaciones de importaciones (...), devaluaciones de la moneda, y renegociaciones de la deuda externa, con el propósito de modificar los plazos y de obtener nuevos créditos” (DELGADO, 2003, p. 462).

Essas medidas tiveram um impacto positivo na economia. Durante o primeiro semestre de 1985, houve uma melhoria dos indicadores macroeconômicos, o que não significava que o país havia saído completamente da crise. A partir do segundo semestre de 1985, o México novamente viu-se em meio à crise econômica, dentre outros fatores, em razão das consequências do terremoto ocorrido em 19 de setembro e da queda do preço do petróleo, que gerou déficit público. Em síntese, a crise econômica esteve presente em quase todo o governo do presidente Miguel De la Madri Hurtado⁴⁶.

Diante desse quadro, adotou-se a estratégia econômica de começar a mudar o rumo da política econômica, por exemplo, abandonando as práticas protecionistas e o modelo de industrialização por substituição de importações e iniciando o processo de abertura de mercados. Nesse mesmo ano (em 1985), o México foi incorporado ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)⁴⁷.

Em 1987, foi firmado o *Pacto de solidariedad Económica*. O programa tinha como base a negociação entre os agentes econômicos para reduzir a inflação. O pacto implicava, segundo De la Madri,

adopción de medidas fuertes, de medidas amargas, dolorosas, que implican sacrificios y esfuerzos para todos; no estamos ofreciendo una ‘cura mágica’ de nuestros males económicos; estamos pidiendo a la sociedad más esfuerzo y más sacrificio (DE LA MADRI HURTADO, 1987, p. 10).

Apesar dos esforços, não foram efetivadas medidas significativas no que diz respeito à reforma do Estado.⁴⁸ Entretanto, ocorreram algumas iniciativas de reforma da gestão pública

⁴⁶ Os seguintes dados ajudam a visualizar essa realidade: “el peso devalúa de 25 pesos por dólar, en diciembre de 1981, a 900 pesos por dólar, en diciembre de 1986. Sólo en 1982, la devaluación coloca al peso en 150 por dólar. Las empresas mexicanas, con deuda en dólares, resultan técnicamente quebradas. Se cierran las fronteras por completo en 1982, se aplica control de cambios. Entre 1983 y 1985 se hacen grandes esfuerzos por sacar adelante la economía. En septiembre de 1985, los terremotos de la ciudad de México y poco después la gran caída de precios del petróleo vuelven a complicar las cosas. (...). Se inicia el periodo de inflación acelerada” (SCHETTINO, 2002, p. 159).

⁴⁷ O GATT, em janeiro de 1995, foi substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

⁴⁸ Na opinião de José Medel (professor da UNAM e funcionário do Ceneval), os seguintes motivos influenciaram a não implementação de iniciativas de reforma do Estado no governo do presidente De la Madri: “ Miguel de la Madrid que le han llamado el presidente que era más gris que su traje, pero (...) le toca el terremoto, le toca San Juanico (...) es un pueblo al norte de la ciudad donde estaban las gaseras y explotan las gaseras, se quema gente (...) luego se viene el terremoto y para acabarla casi al final le toca el huracán Gilberto; entonces todo el dinero destinado al desarrollo de proyectos se va para el gasto social, entonces dicen que este presidente no hizo nada, pues porque le tocaron todas las tragedias”. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CENEVAL-Cidade do México-México, em 19 de maio de 2006.

como, por exemplo, a implementação de programas de descentralização para redimensionar o setor público⁴⁹.

O Brasil, assim como o México, começou a década de 1980 com sérios problemas econômicos. Em 1982, aprofundou-se o quadro de recessão econômica. A recessão mundial, acentuada pelo comportamento defensivo dos dirigentes das economias centrais e pelo declínio da capacidade de importar de alguns dos novos consumidores de manufaturas brasileiras, frustrava a tentativa de produzir um significativo superávit comercial (CARNEIRO; MODIANO, 1990)⁵⁰.

A deteriorização da situação fiscal do Estado expressava-se, dentre outros, nos seguintes pontos: redução na carga tributária bruta; aumento no volume de transferências, com destaque para os juros sobre a dívida interna, empresas estatais encontravam-se em déficits, por causa do passivo financeiro e dos controles tarifários (GREMAUND *et al.*, 1999). Além disso, os rumos da política estavam sendo alterados e a mudança de governo (João Baptista Figueiredo substituiu Ernesto Geisel) significava o avanço ao processo de redemocratização, com anistia aos exilados, maior liberdade sindical, reforma partidária, dentre outros. Vale ressaltar que as iniciativas sobre a redefinição das ações do Estado, sobretudo da administração pública, começaram no governo do general João Baptista Figueiredo (1979-1985)⁵¹, mas, do ponto de vista legal, as primeiras iniciativas foram instituídas com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A nova Constituição consolidou o processo de redemocratização do país, iniciado com a transição democrática em 1985 e instituiu novos papéis para o Estado⁵².

Com a instauração da Nova República, que se iniciou com o governo do presidente José Sarney (1985-1989), após a morte de Tancredo Neves, a política econômica colocou o combate à inflação como meta principal, o que foi tentado com uma série de planos econômicos que

⁴⁹ O projeto de descentralização era composto por três linhas principais de ação: fortalecimento do federalismo; maiores atribuições à vida municipal e fomento do desenvolvimento regional. Para operacionalizar essas ações, foi instituída a Lei de Planejamento e aprovado o *Plan Nacional de Desarrollo* (1982-1988), que também tinha como objetivo a descentralização administrativa, no que diz respeito aos serviços de educação e saúde, entre outros (SÁNCHEZ G., 2004).

⁵⁰ Em 1982, ocorreu a suspensão de novos empréstimos para o Brasil.

⁵¹ Em 1981, por exemplo, foi lançado o Programa Nacional de Desburocratização (PrND) no governo de João Figueiredo.

⁵² A nova CF instituiu, por exemplo, a avaliação da gestão dos recursos públicos, lançando mão de instrumentos de planejamento orçamentário para a administração pública, tais como: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), impondo regras, vigências e outras formalidades de ordem legal, a serem seguidas pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, que integram a administração pública brasileira (art. 165 da CF). A referida Constituição consagra, ainda, os chamados controles interno e externo, como prerrogativas de avaliação e fiscalização na gestão dos recursos públicos sob a égide da eficiência e eficácia de gestão (arts. 70,71,72,73,74 e 75 da CF), item intitulado *Da Fiscalização contábil, financeira e orçamentária* (BRASIL, 1988).

visavam a queda da inflação⁵³. Entretanto, os resultados não foram satisfatórios, e a crise econômica perdurou por todo o seu governo. O fracasso sucessivo dos programas de estabilização econômica explicitou outros problemas não resolvidos, como, por exemplo, a necessidade de reinserção internacional, a institucionalização da democracia, a diversificação das demandas sociais, e outros, o que gerou grande gasto de recursos e desgaste das instituições. A percepção da intratabilidade das questões mais prementes, como a inflação, a miséria e a violência, expressou-se por meio do desencanto e do sentimento de impotência política (DINIZ, 1997)⁵⁴.

A partir de meados da década de 1980, governantes que assumiram as presidências do Brasil e do México encontraram um terreno propício para acelerar os processos de abertura comercial, privatizações de empresas estatais, redução dos gastos públicos, dentre outros. Entretanto, apesar da incorporação de parte das reformas de primeira geração de cunho gerencial, a administração pública em países latino-americanos ainda guardava características do modelo de gestão pública burocrática em convivência com práticas patrimonialistas⁵⁵.

Em 1988, Salinas de Gortari (candidato pelo Partido Revolucionario Institucional – PRI⁵⁶) chegou ao poder em meio a vários questionamentos sobre a legitimidade da sua

⁵³ **1 Plano Cruzado** (implementado em fevereiro de 1986): conjunto de medidas de contenção da inflação caracterizadas por um choque heterodoxo: congelamento de preços, salários, tarifas e câmbio, com troca de moeda (com corte de três zeros do antigo cruzeiro) e tabelamento da indexação; **2 Plano Cruzado II** (implementado novembro de 1986): aumento de tarifas, reajuste de preços, reindexação da economia e criação de um gatilho salarial; aumento da carga fiscal; **3. Plano Bresser** (implementado junho de 1987): novo choque cambial e tarifário, com congelamento de preços, salários e aluguéis e estabelecimento de novo indexador por um prazo, e unidade de referência de preços (URP), para reajuste de salários e de determinou aos tetos para reajustes dos preços. A perspectiva de um novo congelamento dos preços fez com que esses preços tendessem a se elevar mais ainda e a inflação também; **4 Plano Verão** (implementado em janeiro de 1989): congelamento de salários e tarifas, nova reforma monetária, criação do cruzado novo; desvalorização e congelamento do câmbio. Foi o terceiro choque econômico e a segunda reforma monetária do governo Sarney, depois de a inflação ter acusado um índice de 933,62% em 1988 (Cf. SANDRONI, 1999).

⁵⁴ Uma explicação parcial para esse fato pode ser encontrada nas reflexões que Samuel Huntington (1968) realizou sobre o problema da governabilidade em países latino-americanos. De acordo com o autor, a “modernização social, até certo grau, é um fato na Ásia, África e América Latina: a urbanização é rápida, o analfabetismo aos poucos vai sendo erradicado; a industrialização está sendo estimulada; o produto nacional bruto per capita está se elevando; expandem-se os veículos de comunicação de massa. São fatos inegáveis. Em contraste, o progresso em direção a muito dos outros objetivos que os escritores costumam identificar com a modernização política – democracia, estabilidade, diferenciação estrutural, padrões de desempenho, integração nacional – é freqüentemente, na melhor das hipóteses, incerto. No entanto, a tendência é considerar que, como a modernização social está ocorrendo, a modernização política também deve estar ocorrendo” (47-48).

⁵⁵ O patrimonialismo, segundo a concepção weberiana, é o tipo mais puro da dominação tradicional, o qual se caracteriza pela justiça abstrata (por arbítrio, pessoal, caso a caso), o quadro administrativo é composto por dependentes pessoais, parentes, amigos (o critério de escolha não é a competência), o procedimento do quadro administrativo se dá de forma pessoal, com apropriação do cargo, privilégios, etc. (WEBER, 1991).

⁵⁶ O Partido Revolucionario Institucional (PRI) foi fundado na Cidade do México em janeiro de 1946. O primeiro presidente do PRI foi Rafael Pascasio Gamboa. Alguns autores dizem que o PRI ficou no poder por mais de cinquenta anos e outros, diz por setenta anos. Essa contradição na periodicidade do PRI no poder explica-se por ele ter sido originado do PRN. O Partido Nacional Revolucionario (PNR) foi criado em 1928, por iniciativa do

eleição⁵⁷. O seu discurso sobre modernização do Estado mostrava, implicitamente, que ele pretendia dar continuidade à política econômica neoliberal iniciada no governo De la Madri. Em 1993, Salinas de Gortari fez um discurso que resumiu a política econômica adotada em seu governo da seguinte forma:

Sin la regulación estatal, el mercado es **frente de desequilibrios y también de injusticia**; nosotros **no vemos contradicción alguna en promover el mercado si fortalecemos la regulación del Estado**; tampoco en asumir plenamente las responsabilidades sociales o de promoción del desarrollo (...) promoviendo la inversión, la estabilidad económica y el crecimiento (...) entendemos la justicia como una labor continua que requiere de políticas públicas (...) este enlazamiento de justicia y libertad lo **llamamos liberalismo social y ésta la ideología que orienta la reforma del Estado mexicano** (SALINAS, 1993; grifos meus)⁵⁸.

A nova estratégia de desenvolvimento econômico e social consistia em associar orientação para o mercado (externo e interno) com regulação pelo mercado e pelo Estado. O discurso de Salinas expressava também a preocupação de governantes latino-americanos, na década de 1990, de procurar não vincular as ações de reforma do Estado ao neoliberalismo, sobretudo, as políticas de ajuste estrutural implementadas na década de 1980. Bresser Pereira (1998, p. 95) foi enfático ao dizer: “O Estado do século XXI não poderá ser a repetição do Estado Liberal do século XIX, como querem os neoliberais e nem a continuidade do Estado Social-burocrático [do século XX]. O Estado do século XXI será o Estado Social-Liberal”. Fernando Henrique Cardoso (1998) seguiu a mesma linha de raciocínio. Segundo ele,

general Plutarco Elías Calles. Mas, em 1938, o presidente Lázaro Cárdenas o substituiu pelo Partido de la Revolución Mexicana (PRM), que foi dissolvido em 18 de janeiro de 1946 e, em seguida, criado o PRI.

⁵⁷ Alguns fatos, tais como a *caída del sistema de cómputo*, o incêndio *accidental* de alguns pacotes com informações dos comícios eleitorais armazenados e *guardados* no Palácio Legislativo de San Lázaro, dentre outros, fizeram que determinados setores da população acreditasse que o PRI havia maquinado uma fraude contra Cuauhtémoc Cárdenas. Conforme relata Díaz Barriga, “*la suposición de un gran fraude que nunca se va a poder demostrar porque la elección en México, las papeletas electorales pasan a la cámara de diputados, entonces cuando los diputados (...) dicen: queremos abrir las papeletas y hacer un conteo aquí en la cámara, para aclarar la elección, el presidente de la cámara ordena al ejército cuidar el lugar donde estaban resguardadas las papeletas y a las dos semanas ordenan quemarlas, entonces ya lo que tenemos es sospecha nadie te va a poder decir (...) es un presidente que entra con mucho desprestigio eso explica por que, por ejemplo, Salinas a su toma de posesión invita a la iglesia, los cardenales, los obispos, nunca habían ido a la toma de posesión. Estaba una separación brutal [da Igreja], desde Juárez, con el Estado, los invita a su toma de posesión y empieza Salinas a agarrarse de lo que puede; para ir ganando legitimidad (...)*”. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México, em 24 de abril de 2006.

⁵⁸ Discurso pronunciado em Toluca, México, ao inaugurar a II Conferência do Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 27 de julho de 1993. A retórica do Estado social-liberal também faz parte do discurso brasileiro sobre reforma do Estado. Segundo Pereira (1996, p. 7), o Estado social-liberal é “social porque mantém suas responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado (...)”. Em outro trabalho, Pereira (1998, p. 95) detalha o que vem a ser esse Estado social-liberal: “O Estado Social-liberal será financiador em vez de produtor dos serviços sociais não-exclusivos do Estado, que o mercado pode recompensar adequadamente em função das economias externas que produzem, como é o caso da saúde, da educação [entre outros]. Não produzirá bens e serviços, nem concentrará sua política econômica na proteção do mercado nacional, mas desempenhará papel importante ao promover a competitividade externa do país.

por motivos de **luta político-ideológica, assim como por pouca informação**, muita gente quer confundir ou confunde esta nova postura com o antigo neoliberalismo. Mas a verdade é que em qualquer das situações citadas, bem como no Brasil, o que se trata é da **reconstrução do Estado** para ser capaz de respeitadas as limitações do mercado, atender com não menor devoção aos anseios de solidariedade e de novas formas de atuação. Nunca, porém, de destruição ou minimização do Estado e da ação dos governos (CARDOSO, 1998, p. 7; grifos meus).

A ênfase a essa diferenciação deveu-se, em parte, à constatação dos desfechos negativos da implementação das políticas de ajuste estrutural propostas pelo *Consenso de Washington* e, como sublinhou Freury (1999)⁵⁹, ao fracasso das reformas de primeira geração. A autora acrescenta ainda que primeira geração de reformas mostraram-se incapazes de criar as condições de desenvolvimento sustentável, como a redução significativa da pobreza e da desigualdade (FLEURY, 1999).

As propostas de mudanças no governo do presidente Salinas de Gortari baseavam-se nos seguintes pontos: defesa da soberania e promoção dos interesses do México no resto do mundo, ampliação da vida democrática, crescimento econômico com estabilidade dos preços e melhoramento do bem-estar da população (*Plan Nacional de Desarrollo*, 1989-1994). Na área econômica, para colocar em prática esses objetivos, uma série de ajustes, com o intuito de transformar o sistema macroeconômico, foi estabelecida por meio das seguintes medidas: privatizações, desregulação e abertura de mercado orientada a atrair investimentos privados, nacional e estrangeiro. Para Villarreal (1993), os fatores da crise do papel histórico do Estado na economia mexicana são os que se seguem:

Los excesos del Estado propietario y la frecuente **carencia de racionalidad** que significó el crecimiento excesivo de empresas públicas, responsables de un **déficit fiscal** del gasto equivalente a 17% del PIB en 1982. Los excesos y la ineficiencia de **mercados sobrerregulados** (...). El monteje de un **Estado proteccionista** que habiendo sido efectivo para promover una industrialización sustitutiva, dio un carácter permanente, excesivo e indiscriminado a tal política proteccionista (...); La administración del considerable gasto social del **Estado paternalista** que fue fundamental en la atención de la salud, la educación y la vivienda, pero que mostró ineficacia para atender los problemas de los grupos de extrema pobreza, tanto por su **burocratismo como por la centralización del gasto** (VILLARREAL, 1993, p. 216-217; grifos meus).

A crise do Estado mexicano relacionava-se com o esgotamento da política econômica protecionista e intervencionista, baixa governança e crise do aparelho do Estado derivada, em parte, de problemas causados tanto pela prática de determinadas características do modelo de

⁵⁹ Esse assunto já foi discutido no capítulo I da presente tese.

administração pública burocrática, como também patrimonialista. Em decorrência, várias áreas foram objetos de mudanças.

No campo da reforma administrativa, a ênfase foi direcionada à simplificação administrativa⁶⁰. O *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal* (1989-1994), instituído no governo Salinas tinha como objetivo: “*reducir os trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la prestación de los bienes y servicios públicos*”(SANCHEZ, 2004, p. 19).

O último ano do governo Salinas de Gortari foi conturbado em razão dos acontecimentos ocorridos no ambiente político e econômico. Em novembro de 1993, a moeda mexicana (peso) havia sofrido uma desvalorização considerável. Os assassinatos políticos ocorridos em março e setembro de 1994⁶¹ e os conflitos em Chiapas⁶² geraram tensões políticas que repercutiram no campo econômico e a instabilidade financeira foi acompanhada por fugas periódicas de capitais. A crise mexicana de 1994-1995 expressou umas das características do atual processo de mundialização do capital, qual seja, a busca de maior rentabilidade financeira vinculada à necessidade de confiança dos investidores.

Ernesto Zedillo (1995-2000), sucessor de Salinas de Gortari, assumiu o governo em meio a esse ambiente político-econômico conturbado⁶³. Nos anos de 1996-1997, o governo do presidente Zedillo foi marcado por adotar algumas medidas, como restrição ao consumo, aumento da tributação e redução dos déficits orçamentários. No que diz respeito à reforma administrativa, foi implementado o *Programa de Modernización de la Administración Pública* (Promap). O Promap é composto de quatro subprogramas: participação e atendimento ao cidadão, descentralização administrativa, profissionalização e ética para os funcionários e *Medición y Evaluación de la Gestión Pública*, o qual enfatiza a avaliação de desempenho. Como sublinha Arellano (1997, p. 160): “este programa inaugura palavras há muito esquecidas

⁶⁰ Segundo Ponce de León (1986, p. 42), o termo mais adequado para traduzir o programa “Simplificación Administrativa seria desburocratização, “aunque existen otros conceptos como: “desregulación”; “desreglamentación”; “facilitación ciudadana”; “simplificación burocrática” y “agilización del servicio público”.

⁶¹ Em 23 de março de 1994, em Tijuana, o candidato presidencial pelo PRI, Luiz Colosio, foi assassinado. Em 28 de setembro, José Francisco Ruiz Massieu, ex-governador do estado de Guerrero e secretário do Comitê Executivo Nacional do PRI foi assassinado (DELGADO, 2003).

⁶² Os conflitos em Chiapas ocorreram por causa da instauração do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZNL) em defesa dos direitos indígenas e composeses. Resumidamente, pode-se dizer que os conflitos de Chiapas tornaram-se públicos, internacionalmente, com a ocupação efetuada pelo EZLN em quatro importantes regiões do estado do Chiapas-México, em 1994 (DELGADO, 2003).

⁶³ O ano de 1995 registrou uma “queda de 5% no PIB e uma taxa de inflação de quase 50%. O desemprego alcançou 25% da população ativa, enquanto os salários sofreram uma perda de poder aquisitivo da ordem de 55% e mais dois milhões e meio de pessoas caíram do limite de ‘pobreza extrema’. Foi esse o preço que os mexicanos pagaram por terem se ‘adaptado’ ao jogo dos mercados financeiros”, informa Chesnais (1996, p. 31-32).

no setor público mexicano: *accountability*, direitos do cidadão, direitos de informação e avaliação”.

Na segunda fase do Promap, foi realizado um diagnóstico dos principais problemas da administração pública do México. Dentre eles, merecem destaque: limitada capacidade de infra-estrutura as demandas crescentes da cidadania ante a administração pública; excessiva centralização da organização e dos processos administrativos; deficiência nas práticas de avaliação do desempenho governamental; perda de credibilidade na função pública e na profissionalização dos servidores públicos por excessos de corrupção (MÉXICO, PROMAP, 1995-2000)⁶⁴.

O objetivo do Promap era melhorar a qualidade dos serviços públicos com base em enfoques da administração privada: planejamento estratégico, enfoque da qualidade e reengenharia de processos (SÁNCHEZ, 2004).

As iniciativas de reforma da administração pública, ocorridas no governo Ernesto Zedillo (1995-2000), expressavam o modelo de gestão pública orientada para resultados, o que apresentava os seguintes elementos: o enfoque na passagem da lógica dos processos para resultados, por meio da realização da avaliação de desempenho, a ênfase à qualidade dos serviços públicos, orientação ao cliente e melhoria da alocação de recursos públicos. Nesse contexto, a avaliação de resultados era considerada uma importante ferramenta para melhorar o desempenho do setor público e propiciar a flexibilização das atividades governamentais.

Coincidência ou não, no Brasil, as reformas da administração pública avançaram no mesmo período, ou seja, a partir de 1995, e idéias semelhantes foram incorporadas a elas. No entanto, mais ou menos no mesmo período, em que Salinas de Gortari assumiu a presidência do México, a redemocratização política no Brasil enfrentava seu primeiro teste.

O primeiro presidente eleito após mais de vinte anos de ditadura militar, Fernando Collor de Melo (1990-1992), iniciou o seu mandato implementando uma política econômica orientada para a estabilização da moeda ⁶⁵ e a abertura da economia nacional ao mercado internacional, além de prosseguir com a política de privatizações de empresas estatais iniciadas no governo Sarney. A tentativa de implementar a reforma administrativa começou logo no início do seu governo. Em 15 de março de 1990, é apresentado o programa do seu governo,

⁶⁴ Disponível em: <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/10.htm?s=iste>> Acesso em: 10 de dez. 2006.

⁶⁵ Plano *Brasil Novo* ou **Plano Collor** (implementado em março de 1990): nova reforma monetária (com reintrodução do cruzeiro), confisco de todas as aplicações financeiras e limite aos saques das contas à vista; liberalização cambial, com flutuação temporária do dólar. **Plano Collor II** (implementado em fevereiro de 1991): redução dos controles financeiros, liberalização parcial de preços e tarifas, com novo plano de tabelamento (tentativa de desindexação), nova fixação do câmbio, seguida de novo surto inflacionário, mas sem substituição ou correção da moeda (SANDRONI, 1999).

intitulado Diretrizes de Ação do Governo Collor. O objetivo da reforma administrativa, apresentado nesse documento, consistia na “racionalização do setor público, recuperando-se a capacidade de gestão e controle de suas atividades”. A operacionalização da ação deveria contemplar: “a correção das distorções e ineficiências embutidas que deram causa à desarticulação interna, com a prevalência de unidades descentralizadas e o crescimento exagerado do corporativismo” (...). “A apropriação do Estado por segmentos de sua própria burocracia contrapõe-se aos interesses globais da sociedade” (BRASIL, 1990).

Entretanto, o seu governo acabou sendo permeado por processos e acusações de corrupção que o desestabilizaram, desembocando no seu *impeachment*. Com o *impeachment* de Collor de Melo, o seu vice, Itamar Franco (1992-1994) assumiu a presidência da república do Brasil e deu continuidade à política econômica iniciada no governo anterior. A elaboração do Plano Real tornou-se a principal bandeira do seu governo – que foi mantido pelo seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No período de 1990-1994, a reforma do Estado não avançou muito, e as ações dos governantes foram mais direcionadas para a mudança no modo de intervenção do Estado na economia.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do conjunto de reformas do Estado apresentadas (administrativa, fiscal, tributária, do judiciário, política, da previdência social etc), ganhou maior visibilidade a reforma da administração pública. Criou-se então o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare)⁶⁶. Em novembro de 1995, foi instituído o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁶⁷, com o seguinte objetivo:

criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao **concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados**, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. (...) É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de **uma administração pública que chamaria de “gerencial”**, baseada em conceitos **atuais de administração e eficiência**, voltada para o **controle dos resultados e descentralizada** (BRASIL. MARE, 1995, p. 10; grifos meus).

⁶⁶ O Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) foi criado no dia da posse de Fernando Henrique Cardoso. Seu objetivo era formular políticas para a reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público. Ele foi extinto em 1998, e as atividades desenvolvidas por esse ministério passaram à competência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (criado em janeiro de 1999).

⁶⁷ A Emenda Constitucional do projeto de implantação das propostas do Plano Diretor de Reforma do Aparelho foi aprovada, após dois anos e seis meses de tramitação no Congresso, em 11 de março de 1998 (Revista Reforma Gerencial, mar. 1998).

A avaliação de resultados foi introduzida nesse modelo de gestão pública como um instrumento para efetivar a substituição da lógica do controle formal dos processos para resultados, uma vez que um dos principais objetivos do modelo adotado era superar a administração pública burocrática. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado justificava a crítica ao modelo de gestão pública burocrática, com base nos seguintes argumentos:

O modelo burocrático relaciona-se com o controle rígido dos processos (...). Os instrumentos de supervisão e acompanhamento são pouco criativos, sendo deste modo insuficientes para caminhar passo a passo com a mudança tecnológica e atender à necessidade de repensar e propor novos objetivos e métodos de forma ágil, em menor tempo, e a um custo mais baixo. Além disso, o sistema carece de mecanismos auto-reguladores e é refratário às inovações. Sua capacidade de resposta aos novos e constantes estímulos é limitada, fato que o torna arcaico e ineficiente (BRASIL, 1995a, p. 49).

Na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, dentre as medidas implementadas na administração pública, destacava-se o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública, que foi instituído, em novembro de 1996, como instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Os seus principais objetivos eram: introduzir no setor público mudanças de valores e comportamentos preconizados pela administração pública gerencial; viabilizar a revisão dos processos de trabalho do governo federal, para a sua maior eficiência (BRASIL, MARE, 1998). Para viabilizar os mencionados objetivos, as seguintes diretrizes foram estabelecidas:

- a) avaliação do modelo de gestão do poder executivo federal, com base em critérios de excelência;
- b) utilização de indicadores de desempenho, visando maior eficiência, com ênfase à redução de custos e ao aumento da qualidade dos serviços prestados;
- c) prestação de contas ao cidadão por meio da publicidade dos resultados apurados na avaliação do desempenho dos órgãos e entidades do poder executivo federal;
- d) participação do servidor na definição dos processos para alcance dos resultados institucionais, nos termos da gestão pela qualidade (BRASIL, MARE, 1997).

As atividades de avaliação foram inseridas na administração pública como um instrumento gerencial que se integrava ao conjunto de ferramentas de planejamento público. No segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), priorizou-se a racionalização das gastos públicos. Nesse sentido, o Plano Plurianual (PPA, 2000-2003),

denominado *Avança Brasil*, foi criado como um instrumento de racionalização e de melhoria da qualidade do gasto, seguindo a lógica de uma gestão pública orientada para resultados.

No México, o início do século XXI foi marcado pela transição democrática efetivada formalmente pela ruptura com um partido político que havia permanecido setenta anos no poder. Em 2000, ocorreu a alternância política, quando o Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdeu a eleição para o Partido Acción Nacional (PAN), liderado por Vicente Fox. Para grande parte dos mexicanos, a realização das eleições de 2000 representada

formalmente en la alternancia política del año 2000, no ha significado hasta ahora ninguna sustitución institucional. Dicho de otra forma, el sistema político, ahora democrático, conserva sustancialmente las mismas instituciones e incluso las mismas facultades constitucionales que estuvieron vigentes durante el autoritarismo. Las amenazas a la gobernabilidad se han presentado con cierta recurrencia, pero contra lo que podría pensarse, no se deben al mantenimiento de las instituciones del antiguo régimen sino al hecho, del todo inédito, de que ellas han recuperado la autonomía para poner en marcha las atribuciones que al autoritarismo y el dominio de un solo partido eliminaron en aquellos años (HERNÁNDEZ, 2004, p. 277).

O governo do presidente Fox, no campo da reforma administrativa, enfatizou o combate à corrupção, a transparência dos recursos públicos e a profissionalização do servidor público. Assim, foi criado o *Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo* (2001-2006).

Nota-se que o Brasil e o México, guardadas as devidas particularidades, incorporaram a retórica comum preconizada pelos defensores de uma nova administração pública⁶⁸. Vale ressaltar que, nesta seção, não há a pretensão de realizar uma análise comparativa das reformas que vêm ocorrendo na administração pública do Brasil e México, mas sim procurar estabelecer conexões entre o contexto político-econômico dos países em estudo, sobretudo a crise fiscal do Estado e a introdução da avaliação.

⁶⁸ Sánchez (2004, p. 418) ressalta que a realidade do México e de outros países latino-americanos tem que ser levada em consideração, quando se cogita em transplantar modelos de administração que deram certo em outros países. O autor diz que nenhuma reforma administrativa que se conceba a si mesma como uma transformação exclusivamente técnica, baseada em palavras como *qualidade, inovação, cliente, avaliação por resultados*, terá possibilidades de êxito em curto prazo em um *habitat* administrativo altamente clientelista e corporativo, pouco responsável, baseado em lealdade, mas pouco profissional, acostumado à não-transparência das informações a sobrenormatização (como mecanismo de diluir responsabilidades, tomando decisões de maneira autoritária e pouco dado à negociação e à cooperação). Outro fator a ser considerado é a condição econômica dos países latino-americanos. Derlien (2001) ressalta que os países que começaram a avaliação de políticas públicas durante os anos 1960 eram os que tinham uma situação econômica mais próspera e com orçamento em crescimento (o caso da Alemanha, Canadá, Suécia), o que permitiu aos governos elaborarem um planejamento não só na área econômica, mas também na área social, por exemplo, saúde, educação, bem-estar.

As crises econômicas e políticas favoreceram a adoção de iniciativas de reformas do Estado, sobretudo, da administração pública. Esse cenário repercutiu nas políticas de educação superior de vários países. Apesar de cada país implementar mudanças na educação superior de acordo com as suas próprias especificidades, modelos estruturais exerceram importante influência. Os objetivos de democratização da educação superior, de expansão do sistema dos limites de efetividade e eficiência e de aproximação da educação superior com o mercado, fizeram que os governos tomassem atitudes drásticas em relação a esse nível de ensino (MENDOZA ROJAS, 2002).

A crescente pressão para que a educação superior fosse mais eficiente se tornou evidente em vários países. Esperava-se que as instituições de educação superior formassem maior número de estudantes a um menor custo, reduzissem o nível de evasão escolar e o tempo médio utilizado para cada aluno graduar-se⁶⁹, e, simultaneamente, levassem as IES a receberem maior número de estudantes a fim de aumentar a cobertura. A eficiência entendida, nesse contexto, como a maximização dos resultados com menor custo-benefício, chegou a ser a diretriz essencial das políticas de educação superior das décadas de 1970 e 1980 em países europeus (NEAVE, 1994). Essas medidas foram elaboradas e implementadas no contexto da Europa Ocidental e, a partir de meados da década de 1980, passaram a influenciar as políticas de educação superior de países latino-americanos. A avaliação constituiu-se em um importante instrumento para atingir, sobretudo, o objetivo da eficiência.

Nesse contexto, organismos internacionais desempenharam um importante papel como difusores de políticas de educação superior sob a lógica da gestão pública gerencial.

2.2 O papel da avaliação da educação superior no discurso internacional

A partir dos anos 1990, organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁷⁰ passaram a

⁶⁹ No âmbito dessa discussão, um dos principais indicadores de eficiência dos sistemas de educação superior é a proporção de alunos concluintes em relação ao número de ingressantes, em dado período de tempo.

⁷⁰ Países-membros da OCDE: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia do Sul, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Grã-Bretanha, e Estados Unidos da América.

realizar avaliações sobre os sistemas de educação superior e recomendaram políticas e estratégias de ação com o argumento de tentar resolver os problemas estruturais que os países enfrentavam.

O Banco Mundial, que já vinha propondo reformas estruturais para a América Latina, desde os anos 1970, sugeriu mudanças também para a educação superior dos países em desenvolvimento. Em 1994, o Banco Mundial publicou *Educación superior en América Latina: cuestiones sobre eficiencia y equidad*. A educação, nesse documento, é percebida de acordo com os princípios da teoria do capital humano, e o modelo de gestão das instituições de educação superior sugerido no documento é o gerencial. Donald Winkler (1994, p.1), responsável pelo estudo ressalta que esse “*es un estudio de la economía de la educación superior latinoamericana*”.

No âmbito dessa discussão, eficiência é apresentada como: “*maximización del rendimiento de la educación superior, dados los recursos que ésta recibe*” (WINKLER, 1994, p. 12). Para ilustrar o conceito de eficiência do mencionado documento, é importante citar os exemplos citados por Donald R. Winkler. Segundo o autor, no que diz respeito à eficiência interna, a alocação recursos não era eficiente em muitas universidades, já que existia um número elevado de professores e pessoal do corpo administrativo em relação ao número de estudantes e uma infra-estrutura decadente. As sugestões apresentadas para resolver esses problemas são:

Si se quiere mejorar la eficiencia interna, se requerirá la introducción de criterios de desempeño para asignar recursos dentro de las universidades; la reasignación de recursos, de la cantidad de recursos de personal a recursos de otros tipos y a la calidad del personal; la reducción de número de años de estudio necesarios para producir graduados; la disminución de costos en los procedimientos de admisión; y un uso más intensivo de los servicios de capital (WINKLER, 1994, p. 100).

Em relação à eficiência externa, o documento ressalta que a taxa social de retorno para a educação superior havia declinado com o acelerado crescimento da força de trabalho com educação universitária, e que “*la universidad no se interesa necesariamente en eficiencia externa; sus intereses se basan mayormente en la calidad de programas y en el prestigio*” (WINKLER, 1994, p. 102). O documento sugere que as instituições de educação superior necessitam dar respostas as demandas do mercado de trabalho, uma vez que

los estudiantes no eligen su carrera sólo por los ingresos pecuniarios, sino que las ganancias potenciales influyen en su decisión. Sus respuestas a las señales de mercado

podrían mejorar dando información sobre las oportunidades de empleo y ganancias por áreas, y si es posible, por instituciones; esto último requeriría estudios de seguimiento de graduados (WINKLER, 1994, p. 102).

Nesse sentido, Winkler (1994) menciona algumas alternativas: criação de cursos de curta duração e do ensino a distância, flexibilização dos currículos, dentre outras. No que diz respeito à equidade, o documento enfatiza a necessidade de tornar o acesso a educação superior mais equitativa, ou seja, criar instrumentos para que *todos los ciudadanos, más allá de su estatus socioeconómico* possam estudar em uma instituição de educação superior. Assim, propõe a distribuição de bolsas para alunos de escassos recursos estudarem, por exemplo, em uma instituição de educação superior privada, e orienta as IES para oferecerem cursos em diversos turnos, com o objetivo de atender aos estudantes que trabalham. No tocante a essa última orientação, o documento assinala:

Hay varias instituciones públicas y privadas que ofrecen instrucción em horarios convenientes para estudiantes que trabajan. Lo que sorprende es que algunas instituciones públicas (por ej., muchas universidades chilenas y la mayoría de las universidades federales brasileñas) no adoptan este sistema (WINKLER, 1994, p. 103).

Esse estudo consiste, especialmente, em análises de casos de ineficiência de universidades latino-americanas, sobretudo, da produtividade e alocação de recursos públicos e apresenta propostas para tornar a gestão da educação superior mais eficiente.

Em 1986, foi realizado, sob a gestão de Jorge Carpizo McGregor, então reitor dessa Universidade (1985-1989), um estudo sobre as qualidades e deficiências da Universidad Nacional Autónoma de Mexico. Em 1988, os resultados desse diagnóstico foram publicados no livro denominado *Fortalezas y debilidades de la Universidad Nacional Autónoma de Mexico*, causando maior impacto os seguintes problemas detectados:

- a) alto custo do aluno para a universidade e pouco aproveitamento por parte do mesmo (p. 15); baixos salários do professores (p.18);
- b) carência de instrumentos que regulem a eficiência dos docentes e pessoal administrativo (p. 19);
- c) papel desempenhado pela universidade no contexto político – *“la universidad, por sus dimensiones y su importancia en el país, posee un peso político, lo cual hace que diversos sectores la contemplan más como una institución política que académica* (p. 22);

- d) baixa eficiência dos cursos de graduação – “*en el periodo 1972-1981, ingresaron en esse ciclo en la universidad un total de 407.291 estudiantes y hasta 1984 habían concluido sus estudios 195.606 alumnos, es decir el 48% de los mismos*” (p. 11);
- e) falta de avaliações de desempenho dos docentes: “*los profesores no presentan su programa de trabajo ni en informe anual sobre éste; en otras, aunque se presentan esos documentos, no existe evaluación de ellos por parte de ninguna instancia (...). Por esta causa, no existe ninguna sanción práctica para quienes no cumplan sus obligaciones*” (p. 17).

Esse diagnóstico repercutiu na agenda internacional de educação superior, uma vez que os temas qualidade e gasto público eram questões discutidas nos países em desenvolvimento. O documento tornou-se referência para Donald Winkler (1994) ilustrar a ineficiência das universidades latino-americanas e a baixa qualidade do ensino. Segundo Winkle (1994), para melhorar a eficiência das IES era necessário

aplicar sistemas de **información gerencial** a los flujos de estudiantes y de recursos para así poder evaluar los costos y la productividad; se precisará introducir **criterios de desempeño en la asignación de recursos** entre unidades dentro de la misma universidad; se requerirá establecer mecanismos para la **evaluación del desempeño** de los programas y entrenar a los administradores universitarios en el uso de estas herramientas (WINKLE, 1994, p. xii; grifos meus).

A avaliação foi apresentada no documento como um instrumento que podia aumentar a eficiência interna das instituições de educação superior e a qualidade do desempenho acadêmico. Em outras partes do documento, Winkle (1994, p.14) critica o sistema de governança⁷¹ da educação superior latino-americana e o modelo de administração, dizendo que o “*sistema de gobernanza en la educación superior en América Latina es una seria restricción a cualquier mejora en la eficiencia interna*”⁷². O autor explora o problema da baixa eficiência das universidades e alega que era possível resolvê-la com a implementação de incentivos, sugerindo a adoção de instrumentos de avaliação e cita como um exemplo a ser seguido os procedimentos de avaliação da Capes.

De acordo com Guy Neave (1994), existem duas questões importantes que devem ser

⁷¹ Conforme Winkle (1994, p.14), governança é o marco institucional no qual se estabelece as prioridades, e tomada de decisões sobre políticas e alocação de recursos.

⁷² Dentre outros problemas, ele enfatizava que a natureza política do sistema de governança da educação superior latino-americana influenciava os objetivos da universidade e a alocação de recurso.

destacadas a respeito da relação da eficiência com avaliação. A primeira são as mudanças produzidas no processo de gestão das instituições. A segunda refere-se à ênfase que o governo dá aos contratos condicionais⁷³ como instrumento de direção e de particular importância quanto à qualidade e responsabilidade⁷⁴.

A partir da década de 1990, a educação superior mexicana foi objeto de vários estudos conduzidos por organismos internacionais que influenciaram as políticas implementadas neste nível de ensino⁷⁵. Quatro anos após a publicação do relatório *Fortalezas y debilidades de la Unam*, o então Secretario de Educación Pública (SEP) do México, Manuel Bartlett Díaz⁷⁶, solicitou ao *Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación* (CIDE), sob a coordenação de Philip H. Coombs, uma avaliação do sistema de educação superior do seu país, com ênfase às universidades públicas⁷⁷. O relatório dessa avaliação, denominado *Estrategias para mejorar la calidad de la educación superior en México* (COOMBS, 1991), incluiu uma série de sugestões: política de admissão dos alunos, autonomia universitária, relação entre quantidade e qualidade, necessidade de diversificar os modelos e estratégias de aprendizagem;

⁷³ Contrato condicional refere-se a “una serie de contratos condicionales, cada uno de los cuales incluye términos negociables específicos y establece condiciones particulares. A determinación de los gobiernos de limitar el crecimiento de la parte del gasto público destinada a la educación superior fue un aspecto central de la aparición del “contrato condicional”. También tuvo gran importancia el impulso dado a un mayor control del uso y la distribución de los recursos gubernamentales” (NEAVE, 1994, p. 385)

⁷⁴ Assim, subjacente a esse debate, não se pode desconsiderar que se trata de uma forma de o Estado justificar a redução de recursos públicos destinados às instituições de educação superior e não somente incetivar a melhoria do seu desempenho.

⁷⁵ Declara Canales (2001, p. 46): “si bien la UNAM no es el sistema de educación superior, es indubitable que, por su historia, tamaño, importancia política, cultural y científica, ha sido el modelo de la universidad pública y lo que en ella sucede, para bien o para mal, siempre tiene repercusiones en el resto del sistema”. A complexidade da Unam pode ser vista com base nos seguintes dados: “En ella se imparte enseñanza no sólo a nivel superior y em casi cualquier profesión y disciplina [graduação e pós-graduação] se no también el de bachillerato [ensino médio] en dos modalidades (Escuela Nacional Preparatoria y Colegio de Ciencias y Humanidades); la investigación se realiza en dos grandes áreas (humanística y científica) y a través de múltiples proyectos; y la difusión se practica en una decena de centros y en diferentes ramas (actualización profesional, danza, cine teatro, etcétera)” (CANALES, 2001, p. 34).

⁷⁶ Para Díaz Barriga, a nomeação de Manuel Bartlett como Secretario da SEP foi resultado de uma espécie de premiação por ele ter ajudado Salinas de Gortari no processo da suposta fraude eleitoral. Afirma o entrevistado: “Manuel Bartlett Díaz, este hombre ayudó mucho al triunfo de Salinas, él era ministro del interior, ministro de gobernación en el momento de la elección y entonces es la primera elección donde los datos se daban por computadora y entonces iba fluyendo la información y hacia medio día el ganador era Cuauhtemoc y entonces sale Bartlett y dice se nos cayó el sistema, todo el sistema se nos cayó, no podemos seguir con esto, porque tuvimos un problema técnico y todo el sistema y entonces claro cuando todo el sistema se reestablece, en la noche, el ganador es Carlos Salinas (...). (...) como recompensa lo nombra Ministro de Educación, después le va a permitir que sea gobernador de Puebla, ahora este señor llega y contrata a un grupo internacional y este grupo hace la evaluación externa de la educación superior en México”. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México, em 24 de abril de 2006.

⁷⁷ Díaz Barriga relata como o relatório produzido pelos avaliadores do CIDE tornou-se público: “cuando están fotocopiando el reporte para el ministro, alguien reproduce una copia extra y la pasa a la prensa, entonces la sociedad o los interesados en la educación conocimos el reporte junto con el ministro (...), haber aparecido el reporte en la prensa antes de que el ministerio lo conociera fue un galimatías [confusão], pero el Estado se vio obligado a mandarlo imprimir, a hacer un libro”. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México, em 24 de abril de 2006.

papel do governo federal na educação superior, política de financiamento e estímulos a inovação, dentre outros.

O relatório do CIDE apresenta uma revisão dos projetos dos diferentes governos mexicanos para reformar a educação superior. O exemplo citado é o *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior*, 1986-1988 (Proides) (COOMBS, 1991). Em outubro de 1986, durante a XXII reunião da assembléia geral da Anuies, representantes do governo e da Anuies aprovaram o Proides. Nesse programa, há referências, por exemplo, aos problemas ocasionados pelo rápido crescimento da matrícula sobre a qualidade do ensino e propostas de medidas orientadas a melhoria da qualidade da educação superior. Percebe-se que algumas políticas de educação superior já haviam sido decididas, entretanto, faltou capacidade do governo para sua implementação.

Os avaliadores do CIDE dizem que se tivessem implementado as medidas propostas, o México já teria avançado na direção da melhoria da qualidade desse nível de ensino (COOMBS, 1991, p. 39). Entretanto, eles não discutem no documento as causas do Proides e outros programas de governo elaborados na década de 1980 não terem sido implementados. De acordo com Mendoza Rojas (2002, p. 165): “*la crisis económica durante el sexenio de Miguel de la Madrid fue uno de los principales factores que limitaron los alcances tanto del Pronaes como del Proides*”.

O *Plan Nacional de Educación Superior: lineamientos para el periodo 1981-1991*, aprovado em 1981 (CONPES, 1981), por exemplo, estimava um crescimento do atendimento da demanda por educação superior, do número de docentes e o compromisso de não reduzir o financiamento destinado as instituições de educação superior. Entretanto, a crise econômica alterou as previsões e o rumo da política. O discurso de Miguel de la Madri Hurtado, pronunciado na XXII reunião da assembléia da Anuies, ocorrida em 14 de outubro de 1986, implicitamente, representou uma crítica às IES e mostrou que a crise econômica havia repercutido na política de educação superior, como se pode notar com base nas suas próprias palavras:

hemos hecho un gran esfuerzo – aquí se han señalado cifras sorprendentes – para ampliar la cobertura de la educación superior en México; pero debemos reconocer ahora que el mayor reto que se presenta en estos tiempos es elevar la calidad académica de nuestro sistema educativo en su conjunto y, dentro de él, de una manera destacada, de la educación superior. Hay que vencer inercias, hay que destruir mitos, hay que tener valor para lanzarse a este esfuerzo, que tiene que redundar en la excelencia académica y en la elevación de la calidad de nuestra educación (DE LA MADRI HURTADO, 1986, pp. 29-30).

Além de outros elementos, faltou capacidade financeira do Estado mexicano para implementar as políticas decididas em governos anteriores.

Retomando a discussão sobre o diagnóstico e sugestões dos avaliadores do CIDE, outra crítica refere-se ao fato de os governantes do México terem dado maior importância à quantidade do que à qualidade da educação superior. Os avaliadores do CIDE ressaltaram que, nos anos 1970, os recursos públicos eram distribuídos com base na quantidade de alunos inscritos em cada instituição de educação superior e, nos anos 1980, no número de professores e funcionários (COOMBS, 1991, p. 42). A proposta dos avaliadores do CIDE é que os recursos adicionais sejam vinculados aos resultados das instituições de educação superior, com base em avaliações de desempenho. Um outro ponto de destaque é a forma como os gestores educacionais administram o financiamento das instituições de educação superior⁷⁸.

O relatório do CIDE aponta a necessidade de criar instrumentos que gerem informações acerca das instituições de educação superior, em especial, a respeito da alocação dos gastos para diferentes objetivos: *“una universidad que desconoce sus gastos internos no puede saber dónde van a parar sus recursos económicos, que tan eficiente o ineficiente los están utilizando y dónde se encuentran las vías más prometedoras para eliminar el dispendio”* (COOMBS, 1991, p. 51). As críticas e sugestões dos avaliadores do CIDE estão diretamente vinculadas à proposta de introduzir mecanismos de avaliação da educação superior, cujo objetivo é a melhoria da qualidade do ensino e a eficiência da alocação dos recursos públicos. Nessa perspectiva, também é sugerido

que una institución sea clasificada como “excelente” tendría que cumplir como requisitos, entre otras cosas, exámenes rigurosos de admisión para todos los solicitantes; un programa efectivo de guía y ayuda a los estudiantes; un curriculum básico y diversidad de materias del área en su plan de estudios con una proporción de éstas calificadas de “excelentes”; una taxa de deserción estudiantil que no exceda el porcentaje que se determine; un sistema apropiado de información, planeación y evaluación interna y un informe reciente de las reformas e innovaciones importantes que se hayan puesto en práctica (COOMBS, 1991, p. 59).

Como o México pertence à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), desde 1995, a educação desse país, em todos os níveis, também é objeto de avaliação desse organismo. As sugestões da OCDE expressam a lógica do modelo de gestão

⁷⁸ Eunice Durhan, no início da década de 1990, também teceu comentários semelhantes sobre o modelo de gestão das universidades brasileiras. De acordo com a autora, “o custo crescente do ensino, que passa a absorver parcelas cada vez maiores do orçamento público, competindo assim com outras necessidades políticas, sociais e econômicas. Isso leva a uma exigência de racionalidade dos gastos e exige uma capacidade gerencial que as universidades tenderam a ignorar no passado e que também não eram necessários quando o ensino superior atendia uma pequena elite e as pesquisas eram financiadas com fundos paralelos” (DURHAN, 1990, p. 7).

pública orientada para a resultados. No que diz respeito à avaliação da educação superior, esse organismo sugere a realização de avaliação de desempenho individual e também ressalta a importância de uma política de incentivos, por exemplo, a vinculação de salários adicionais conforme o desempenho docente (OCDE, 1995, p. 108-109).

Em 1995, paralelamente à publicação do relatório da OCDE, o Banco Mundial (BM) publicou o relatório intitulado *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, documento que apresenta diretrizes para a reforma da educação superior latino-americana. Esse organismo sugere aos países em desenvolvimento que expandam o sistemas de educação superior, em especial, por meio de instituições de educação superior (IES) privadas. Também orienta ser necessário criar mecanismos de avaliação como um instrumento para melhorar a qualidade da educação. Em síntese, as quatro orientações básicas são:

- a) Fomentar la mayor **diferenciación de las instituciones**, incluyendo el desarrollo de instituciones privadas.
- b) Proporcionar incentivos para que las **instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento**, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha **vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados**
- c) Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior.
- d) Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4; grifos meus).

No tocante à vinculação do financiamento com os resultados obtidos pelas IES, o relatório do BM (1995) sugere que “*los países en desarrollo podrían (...) adoptar mecanismos (...), que pueden crear incentivos poderosos para aumentar a eficiencia en el uso de los recursos*” (p. 57), e um desses mecanismos seria a avaliação. Conforme o BM (1995), “*el principal factor determinante del desempeño académico es, quizás, la capacidad de evaluar y vigilar la calidad de los resultados de la enseñanza e la investigación*” (p. 78)”. Os resultados, nesse caso, expressam-se na qualidade e na pertinência dos programas, na eficiência interna e na alocação de recursos. O documento explicita ainda que a conjugação da auto-avaliação com avaliação externa (que poderia ser realizada por organismos avaliadores privados ou estatais) estava obtendo bons resultados em países da Europa ocidental e poderia ser um exemplo a ser seguido (BANCO MUNDIAL, 1995).

Em 1992, a Unesco, em parceria com a Cepal, publicou o documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. O documento discute as interrelações entre o sistema educacional e a produção de conhecimento científico e tecnológico, como uma forma de gerar um crescimento econômico para a região latino-americana vinculado à equidade. Ele identifica uma demanda por um sistema eficiente de

formação de recursos humanos. Para tal fim, o documento destaca duas exigências para construir um sistema eficiente de formação de recursos humanos docentes: responsabilizar-se por uma educação de qualidade e adquirir capacidades para administrar de forma autônoma as instituições⁷⁹. O documento enfatiza a melhoria da qualidade, a eficácia e a eficiência das instituições de educação superior e estimula a construção de informação institucional e a realização de processos de avaliação interna e externa, para o exercício de uma gestão responsável (UNESCO/CEPAL, 1992, p. 149-154).

A Unesco (1995), em um dos seus documentos publicados na década de 1990⁸⁰, identifica as seguintes tendências comuns na educação superior: expansão quantitativa, diversificação de estruturas e formas, e restrições do financiamento. Em decorrência dessa realidade, o organismo apresenta a *pertinencia de la educación superior, la calidad de la educación superior e la internacionalización de la educación superior* como respostas aos problemas desse nível de ensino: A pertinência diz respeito ao papel que a educação superior deve desempenhar na sociedade para atendimento de suas demandas. A internacionalização da educação superior relaciona-se à *“a necesidad cada vez mayor de comprensión intercultural y por la naturaleza mundial de las comunicaciones modernas, los mercados de consumidores, etc”* (UNESCO, 1995, p. 42). No tocante à qualidade da educação superior, a Unesco (1995) apresenta a avaliação como um importante instrumento de aferição da qualidade. Segundo esse organismo, *“ el principal objetivo de la evaluación de la calidad es lograr la mejora no sólo del centro mismo sino de todo sistema”* (p. 39).

No mesmo documento, entretanto, publicado em 1999 (na versão em português), a Unesco salienta que a avaliação da educação superior precisa medir a qualidade não somente com parâmetros financeiros e quantitativistas. Ela sugere diferentes tipos de avaliação da educação superior, tais como: auto-avaliação, avaliação realizada pelos colegas (avaliação de pares acadêmicos) e avaliação externa. Recomenda também que

⁷⁹ Em relação à autonomia, no documento Política de mudança e desenvolvimento do ensino superior (1999), a UNESCO ressalta a importância da liberdade acadêmica e autonomia institucional, entretanto, diz também que: “esses princípios não devem ser invocados na militância contra mudanças necessárias ou de cobertura para atitudes estreitas, corporativistas e de abuso de privilégios, que podem ao longo do tempo, ter um efeito negativo no funcionamento do ensino superior” (p. 17).

⁸⁰ Na década de 1990, a Unesco publicou os seguintes documentos: *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior* (1995); *Educación: um tesouro a descobrir* (1996); *Declaração mundial sobre a educación superior no século XXI: visão e ação* (1998); *Marco referencial de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento de educação superior* (1998); *Hacia las sociedades del conocimiento* (2005); *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005: la metamorfosis de la educación superior* (2006). Em 1992, a Unesco publicou com a Cepal o documento: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*.

o processo de avaliação em geral e a avaliação da qualidade devem começar com os professores e pesquisadores e ativamente envolvê-los, tendo em vista seus papéis centrais nas diversas atividades das instituições de ensino superior. A participação de outros, inclusive de estudantes, nos assuntos relacionados à avaliação do ensino, deve ser organizada dando-se reconhecimento à avaliação do ensino, deve ser organizada dando-se reconhecimento apropriado ao papel dos depositários na avaliação (UNESCO, 1999, p. 69).

A concepção da Unesco sobre o papel da educação superior, assim como da avaliação, é um pouco diferenciada de outros organismos internacionais, como se pode observar no quadro 2.

Quadro 2 – O papel da avaliação na concepção dos organismos internacionais

| Organismos/ características | Funções da avaliação | Tipos de avaliação | Sistema de subsídios econômicos associado à avaliação |
|--|--|---|---|
| BID, BM | Ferramenta de planejamento orçamento do Estado, vinculada à produtividade, eficiência, prestação de contas, proporcionar critérios para alocação de recursos | Avaliação externa do desempenho dos indivíduos dos cursos | Diversificação do financiamento com base em avaliações de desempenho |
| Unesco | Melhorar a qualidade do ensino/competitividade – desenvolvimento econômico sustentável | Auto-avaliação, avaliação pares e avaliação externa | Sim |
| CIDE (caso México) | Ferramenta de planejamento orçamento do Estado; racionalização dos gastos públicos | Avaliação externa do desempenho dos indivíduos | Recursos adicionais vinculados aos resultados das instituições de educação superior, com base em avaliações de desempenho |
| OCDE | Ferramenta de planejamento orçamento do Estado, vinculada a prestação de contas, produtividade, eficiência e eficácia | Avaliação de desempenho individual | Vinculação de incentivos econômicos a resultados do desempenho |

Fonte: Elaboração própria, com base nos documentos discutidos neste capítulo.

Embora tenham ocorrido algumas coincidências específicas propostas pelos organismos internacionais, nota-se uma visão distinta da educação superior a longo prazo. Ao passo que o Banco Mundial (1995) impulsiona uma transformação da educação superior de acordo com as

estratégias econômicas de livre mercado, da gestão pública orientada para resultados e recomendava maior participação do setor privado nesse nível de ensino, a Unesco e a Cepal (1992) enfatizam o desenvolvimento de projetos educativos que incorporem as exigências do crescimento econômico e de equidade social, com base na noção de desenvolvimento humano sustentável⁸¹.

Banco Mundial, CIDE e OCDE sugerem a avaliação de desempenho e a vinculação do seu resultado à alocação do orçamento público. Essa recomendação explica-se pelo contexto de crise econômica, mas, por outro lado, também é uma forma de justificar a redução ou o corte de recursos públicos. Atualmente, parte das sugestões dos organismos internacionais, sobretudo, do Banco Mundial, notadamente no relatório intitulado *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, publicado em 1995, já foram incorporadas nas políticas de educação superior de grande parte dos países latino-americanos.

A partir de meados da década de 1990, as tendências mais significativas que se observam no campo da educação superior, sobretudo de países latino-americanos, são: diversificação institucional (reconhecimento da educação superior não universitária⁸², expansão da educação superior (notadamente, por meio da ampliação do setor privado); introdução de mecanismos de avaliação da educação superior (no ensino de graduação e pós-graduação); crescente substituição do denominado financiamento benevolente por um financiamento condicional (vinculado à avaliação de desempenho) com ênfase à prestação de contas; crescente presença da racionalidade empresarial nas IES; racionalização dos gastos públicos, que se caracteriza pela diversificação das fontes de financiamento (participação privada na universidade pública – parcerias, consultorias, financiamentos de projetos de pesquisa, cobranças de mensalidades⁸³); novas formas da relação ensino-aprendizagem: educação a distância, aulas virtuais, dentre outras medidas adotadas; flexibilização e diversificação do acesso ao ensino superior⁸⁴.

⁸¹ Desenvolvimento humano sustentável, na concepção da Unesco (1999, p. 23), é o processo no qual o desenvolvimento é “visto como uma confirmação de que estamos vivendo numa época em que, sem um bom treinamento e uma pesquisa de alto nível, nenhum país pode assegurar um meio para se elevar a um progresso compatível com as necessidades e expectativas da sociedade na qual o desenvolvimento econômico é levado adiante com a devida consideração pelo meio ambiente e acompanhado pela construção de uma cultura de paz, baseada em democracia, tolerância e respeito mútuo”.

⁸² A diversificação materializa-se, por exemplo, na expansão de instituições de ensino superior não-universitárias, ou seja, com a criação de outras modalidades de educação superior, algumas delas oferecendo cursos de curta duração. Esse tema será retomado no capítulo III da tese.

⁸³ Em relação ao pagamento de mensalidades nas universidades públicas, pode-se tomar como exemplo o caso do Chile.

⁸⁴ A respeito das novas tendências no campo da educação superior, cf.: Unesco (2006); Alcántara e Silva (2006); Brunner (2005); Catani e Oliveira (2002); Lopez Segrera (2001); Mendoza Rojas (2002); Silva (1999); Schugurensky (1998); Kent (1996).

A adoção da avaliação do ensino de graduação no Brasil e no México é decorrente, sobretudo, de respostas reativas que os seus respectivos governantes deram as transformações político-econômicas e sociais que vêm ocorrendo nas últimas décadas, em nível mundial e regional. Entretanto, os sistemas de educação superior e os contextos político-institucionais de ambos os países possuem características próprias, de modo que a implementação, as orientações específicas e o alcance desses esforços são diferentes, como será discutido no próximo item.

2.3 Crise fiscal do Estado e da educação superior: o papel da avaliação

As profundas transformações político-econômicas e culturais ocorridas nas últimas três décadas abalaram não somente a estrutura do Estado, mas também da universidade. Em 1994, Boaventura dos Santos publicou um texto sobre a universidade, as suas crises e os desafios que lhe eram feitos no final do século XX. Ele identificou três crises com que se defrontava a universidade: de hegemonia, de legitimidade e institucional.

A primeira crise – a de hegemonia – resulta das contradições entre as funções tradicionais da universidade e as que, ao longo do século XX, lhe foram atribuídas. De um lado, situam-se a produção de alta cultura, o pensamento crítico e os conhecimentos científicos e humanísticos necessários à formação das elites de que a universidade vinha se ocupando desde a Idade Média européia, e de outro, a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos instrumentais úteis na formação de mão-de-obra qualificada exigida pelo desenvolvimento capitalista. A incapacidade de a universidade desempenhar essas funções levou o Estado e os agentes econômicos a procurarem fora da universidade meios alternativos para atingir esses objetivos.

A segunda crise – a de legitimidade – é provocada por a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual em face da contradição entre a hierarquização dos saberes especializados, por meio de restrições do acesso e da credenciação de competências e as exigências sociais e políticas da democratização da universidade, com a reivindicação da igualdade de oportunidades para os filhos das classes populares.

A terceira crise – a institucional – resulta da contradição entre a reivindicação da autonomia na definição de valores e objetivos da universidade e a pressão crescente para

submeter essa última a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial (SANTOS, 1994).

Nas últimas décadas, a crise da universidade é apenas mais um elemento de uma situação mais complexa: a crise da educação superior⁸⁵. Na América Latina, a crise é decorrente de vários fatores interligados, que vêm ocorrendo desde a década de 1980. Neste capítulo, interessa discutir a vinculação das consequências da massificação da educação superior, ocorrida sobretudo na década de 1970, com a crise fiscal do Estado dos anos 1980. A origem do fenômeno da massificação da educação superior encontra-se nas transformações do setor produtivo, conforme explica Eunice Durham (1990):

A Europa completou, nessa época [anos 1960-70], a grande recuperação econômica que se seguiu ao pós-guerra. O mercado de trabalho alterou-se nesse processo, com um marcado crescimento relativo do setor terciário em relação ao primário e ao secundário, o qual se deu com o aumento das burocracias públicas e privadas e a expansão do setor de serviços, especialmente aquele setor público relacionado com o Estado de Bem Estar Social. A educação superior passou a ser um instrumento importante para o acesso a esse setor em expansão do mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que a nova prosperidade da população permitia a muitos jovens, cujos pais tinham tido que começar a trabalhar mais cedo, uma possibilidade real de ampliar sua educação formal. Em ponto muito menor, isso também ocorreu no Brasil [e no México], onde houve efetivamente uma ampliação dos setores médios da população e uma extensão do ensino médio de segundo grau a camadas mais amplas da população, pelos menos nas regiões mais desenvolvidas (DURHAM, 1990, p. 5).

O Estado, imerso em um contexto político-econômico e que orientava para a ampliação das suas funções e para o fortalecimento do seu papel, passou a operar em diversas áreas e o campo da educação superior não fugiu a essa regra. Em várias partes do mundo, incluindo o Brasil e o México, ocorreu um processo de formação de um sistema universitário de massas⁸⁶. A tabela 1 ilustra as taxas elevadas de crescimento das matrículas ao ensino universitário.

⁸⁵ Realizou-se em Paris, de 5 a 9 de outubro de 1998, uma conferência mundial sobre educação superior, intitulada *La educación superior en el siglo XXI: visión y acción*, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco). Participaram mais de três mil pessoas, representando 180 países, em um fórum de debates sobre os atuais problemas desse nível de ensino. O número tão elevado de participantes na conferência constitui um sinal de que a educação superior de vários países está sendo repensada. Desde a realização dessa conferência, várias outras vêm ocorrendo em diferentes países. Ver site <<http://www.iesalc.unesco.org.ve>>.

⁸⁶ A taxa de alunos matriculados (faixa etária de 20-24 anos) na educação superior mexicana no período de 1960-1974 passou de 2,62 para 8,97 e, no Brasil, no mesmo período, passou de 1,57 para 9,79 (UNESCO, Anuário Estatístico, 1976).

Tabela 1 – Matrículas em educação superior no Brasil e no México, 1960-1977

| Países | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1977 |
|---------------|--------|---------|---------|-----------|-----------|
| Brasil | 95.691 | 155.781 | 430.473 | 1.089.808 | 1.316.640 |
| México | 78.599 | 133.374 | 247.637 | 562.056 | 654.959 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Coelho (1988).

Os dados da tabela 1 mostram que, no México, se observa um aumento substancial na matrícula em IES. No período de 1960-1977, o número de matrículas na educação superior mexicana aumentou mais de oito vezes. No Brasil, houve uma verdadeira explosão da matrícula, no mesmo período, o número de alunos matriculados em educação superior aumentou mais de treze vezes⁸⁷.

A universidade, na década de 1960, era vista como um dos elementos-chave para o desenvolvimento, sobretudo, definido como crescimento econômico, segundo a visão economicista da educação. Essa realidade conduziu, de certa forma, à chamada *democratização* do acesso a educação superior, uma vez que as universidades criaram políticas de admissão que beneficiaram uma parcela de jovens, antes excluídos desse nível de ensino⁸⁸. Entretanto, o fenômeno da massificação da educação superior aconteceu de forma diferenciada no México e no Brasil.

No México, houve um acesso quase irrestrito às universidades públicas e quando o problema da qualidade (ou a sua falta) começou a atingir o setor público, o mercado reagiu, criando instituições de educação superior privadas, com forte orientação ao mercado, voltadas para os segmentos da elite, mas preocupadas em oferecer ensino de qualidade (MUÑOZ I., *et al.*, 2004). No Brasil, as universidades públicas continuaram estabelecendo restrições ao acesso à esse nível de ensino, por meio do vestibular tradicional e, simultaneamente, houve uma expansão do setor privado. O resultado da abertura para a criação de novas IES privadas reconfigurou o sistema de educação superior brasileiro, conforme aponta Carlos Benedito Martins:

Um dos traços marcantes do funcionamento do campo das Instituições de Educação Superior brasileiro diz respeito à emergência de um novo parceiro que foi se

⁸⁷ Os dados são referentes ao ensino de graduação e pós-graduação. Nesse sentido, o aumento exorbitante da matrícula na educação superior brasileira explica-se, em parte, não somente pela criação de novas IES, sobretudo privadas, mas também pelo alto investimento em cursos de pós-graduação que houve no período.

⁸⁸ Vale ressaltar, que a adequação do sistema de educação superior a essa nova realidade, “não se deu espontaneamente nas instituições existentes, mas passou a depender cada vez mais de orientações e políticas do Estado, que recebia, elaborava e previa o atendimento das demandas sociais” (DURHAN, 1990, p.6).

constituindo durante o recente processo de expansão. De certo modo, até meados da década de 60, este campo estava basicamente estruturado a partir da presença e atuação das instituições públicas, mantidas pelos governos federais, estaduais e municipais, e as confessionais, sendo que estas eram praticamente dominadas pelos grupos católicos. A presença desse ensino privado confessional não era desprezível, uma vez que ele respondia aproximadamente por 44% das matrículas na metade daquela década. No entanto, não foram as instituições confessionais que estiveram à frente do processo expansionista. Este, em grande medida, foi impulsionado pela **criação de instituições** de perfil laico e com um **forte ethos empresarial que passou a configurar a existência de um “novo ensino privado** (MARTINS, 1997, p. 3; grifos meus).

No México, a massificação da matrícula significou o acesso à educação superior de estudantes com diferentes graus de capital cultural, assim como a contratação de docentes sem a especialização adequada para exercer o papel de professor universitário. A massificação da matrícula ocorreu em um ambiente de quase inexistência de planejamento da educação superior por parte do Estado⁸⁹. José Medel, *ex-aluno* e atual professor da Unam, relata a sua experiência durante o processo de massificação dessa instituição⁹⁰:

a partir de los años 1970 se viene generando un movimiento de desarrollo de la educación superior aunque por ejemplo en los 1970 el enfoque estaba puesto en, osea por un lado la planeación, pero el enfoque estaba puesto en atender a la demanda, la atención a la demanda era fundamental, de hecho los presupuestos se hacían en función del número de alumnos que tenía cada institución; entonces pues se pusieron a contratar profesores, se sacaron profesores de todos lados, de hecho yo fui, yo terminé mi carrera en el 1968 y en ese mismo año ingrese a la planta de la Universidad Nacional, solo con la licenciatura, osea yo, nadamás para que se dé usted una idea, yo estudié pedagogía en 1964 entré y éramos **2 grupos de 60 alumnos**, en 1978 eran **7 grupos de 120 alumnos** [cada uno, fue terrible, en la Unam, le estoy hablando de la Unam, llegamos a tener grupos de 120 alumnos (...) entonces ya para los años 1980 que se empieza a controlar un poco la oferta, la demanda educativa.

Pelo relato de José Medel, pode-se dizer que no período de 1964-1978 o número de alunos matriculados no curso de Pedagogia aumentou sete vezes. As consequências da massificação da educação superior implicaram, entre outras coisas, a ênfase ao questionamento da qualidade do ensino e o aumento do custo do ensino superior para o Estado⁹¹. Daí o foco da

⁸⁹ Até a década de 1970, a universidade pública mexicana funcionava como um dos espaços de maior liberdade política. O Estado, de sua parte, buscou controlar o risco de instabilidade política que as universidades públicas representavam com a expansão contínua dos recursos até 1982, sem vincular o financiamento a planejamento e coordenação de qualquer ordem. Permitiu, deste modo, a expansão espontânea das matrículas nas grandes universidades, o que redundou no agigantamento e posterior ingovernabilidade destas instituições quando os recursos cessaram de crescer por volta de meados dos anos 1980 (SCHWARTZMAN, 1993).

⁹⁰ Entrevista concedida Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Ceneval-Cidade do México-México, em 19 de maio de 2006.

⁹¹ Neste capítulo, o foco da discussão é a relação entre a introdução da avaliação e as transformações ocorridas nos campos político, econômico e da própria educação superior. Entretanto, vale ressaltar que, do ponto de vista

discussão direcionar-se para a necessidade de maior racionalidade dos gastos e a criação de instrumentos para que a gestão das instituições de educação superior seja mais eficiente e eficaz. Esse argumento foi bastante enfatizado por organismos internacionais e também por gestores públicos do Brasil e do México. Assim, procedimentos de avaliação passaram a ser considerado importantes instrumentos de planejamento público.

Nos países em estudo, a idéia de vincular alocação de recursos públicos a avaliações de desempenho tem estado na agenda dos governos desde a década de 1980. Por motivos históricos e de correlações de forças políticas, no Brasil, esse projeto não vingou, ao passo que, no México, essa política foi implementada. No Brasil, a proposta de alocar melhor os recursos públicos (e privados), tendo como base avaliações de desempenho, surgiu no governo de José Sarney (1985-1988). Em 1985, a Comissão Nacional de Reformulação de Educação Superior foi criada. O relatório final resultante das discussões dessa comissão, intitulado *Uma nova política para a educação superior brasileira*, justificava a necessidade de se introduzir a avaliação pelos seguintes motivos:

sentida pela administração federal para a distribuição racional de seus recursos; pelas universidades públicas, que necessitam conhecer a si próprias e confrontar com dados objetivos as críticas que freqüentemente recebem; **pelas instituições privadas de ensino superior**, que necessitam evidenciar a qualidade de seu desempenho e a **sua eficiência no uso de recursos**; pelos estudantes e suas famílias, que não podem mais contar com resultados positivos de seus investimentos em educação superior, se mal direcionado (BRASIL, MEC, 1985, p. 53; grifos meus).

Assim que a comissão concluiu o relatório, em fevereiro de 1986, criou-se o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres). Novamente, a proposta de vinculação de alocação de recursos à avaliações de desempenho voltou a ser objeto de discussão. Jacques Velloso teceu comentários sobre esse e outros importantes temas que faziam parte dos debates sobre educação superior⁹²:

Os artigos foram feitos com o objetivo de eu dizer o que pensava sobre financiamento tal qual o Geres propôs. O **primeiro item do relatório é alocação de recurso**. O Geres não ficou nada de importante enquanto execução, veemente contestado, não teve boa acolhida na Andifes. Mas, as duas mensagens mais

da Sociologia da Educação, a problemática sobre as consequências da massificação não está relacionada necessariamente ao aumento ou não do seu custo para o Estado. A preocupação maior é que: “se evidencian cada día com mayor claridad serias contradicciones entre los resultados de la expansión educativa y los postulados que constituyen la base de dicha expansión, com respecto a democratización, movilidad social, desarrollo económico, lo mismo que al consenso sobre los valores sociales” (RODRÍGUEZ, 1978, p.1).

⁹² Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Universidade de Brasília (UnB)-Brasília-Brasil, em 27 de setembro de 2006.

importantes diziam respeito **a questão da avaliação vinculada a financiamento e a outra questão é da avaliação finalística**. Que veio depois se concretizar no ENC e em parte nas condições de oferta. Esses dois aspectos foram aspectos mais importantes. **O da vinculação da avaliação com recursos não vingou**. E o da avaliação finalísticas vingou. A noção de diversificação da educação superior também foi outra questão importante. O ensino superior não deveria ter um único formato de educação pós-secundária (grifos meus).

A pouca eficácia dos controles burocráticos e a baixa eficiência das instituições de educação superior são outros itens que aparecem no relatório produzido pelo Geres e que também se relaciona com a avaliação. Segundo o documento,

da necessidade de aumentar a eficiência do sistema, principalmente o oficial, em relação ao investimento a ele destinado, e das restrições políticas à vertente liberal do projeto, surge uma série de medidas de controle sobre a universidade que, de fato tolhe sua autonomia em diversos aspectos. Ao arripio da própria legislação, reforçam-se os controles burocráticos e ritualísticos de seus meios e ignora-se a avaliação de seus fins (GERES, 1986, p. 8).

No bojo dessas propostas, os membros do Geres recomendam que, após definida a autonomia didático-científica em razão de sua competência⁹³, uma instituição poderia gerir autonomamente seus recursos humanos e financeiros de forma a tornar viável sua prática acadêmica. Entretanto, essa autonomia estava condicionada a realização de avaliações de desempenho. Recomenda o relatório:

Até agora, apesar de a legislação se referir a controles finalísticos das instituições, na prática controlam-se burocraticamente os meios (orçamentos, rubricas, número de docentes, etc) sem nunca avaliar o desempenho da instituição em sua multifuncionalidade. Na medida em que se propõe um aumento da autonomia na gestão universitária, o controle terá que assumir formas outras que o simples controle dos meios. O Geres em consonância com o Relatório da Comissão Nacional e de várias das contribuições a ele encaminhadas pelas Sociedades Científicas e Profissionais, propõe que o controle social seja feito a partir de um sistema de avaliação de desempenho (GERES, 1986, p. 8-9).

⁹³ Essa afirmativa está relacionada ao modelo de universidade que o Geres defendia e que também foi alvo de muitas críticas por grande parcela da comunidade universitária. Os membros do Geres defendiam que era necessário ter em conta a complexidade e heterogeneidade do sistema de educação superior e que, do ponto de vista conceitual, era conveniente manter a distinção entre universidade e estabelecimento isolado de ensino. Entretanto, o Geres recomendava também que a nova legislação abandonasse a tradicional concepção de *Universalidade* ao definir a abrangência das funções da instituição no campo do ensino e da pesquisa. O argumento dos membros do Geres consistia no que se segue: “(...) ainda que o ideal humboldtiano da universidade de pesquisa permaneça como um paradigma, não há como negar que instituições existem, e continuarão a existir em qualquer nação, cujas funções, por mais úteis que sejam à sociedade, não se ajustam a esse padrão” (GERES, 1986, p. 6).

Nota-se que, em meados da década de 1980, as políticas orientadas para a educação superior já expressavam o esgotamento do modelo de gestão burocrático. Nesse sentido, a avaliação vinha sendo proposta como um instrumento útil para operacionalizar a passagem do controle dos processos para resultados. Entretanto, como mencionado anteriormente, as recomendações do Geres não se concretizaram, em parte, em virtude da forte reação de uma grande parcela da comunidade universitária.

Em 1993, a Associação Nacional dos Docentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)⁹⁴ organizou-se e propôs um projeto alternativo. A proposta denominada de *Avaliação institucional*, ao ser aprovada pela Comissão Nacional de Avaliação, instituída pela Secretaria de Educação Superior/Ministério da Educação (SESu/MEC), foi adotada pelo conjunto das universidades públicas brasileiras. Essa proposta acabou se efetivando, em parte, como um movimento contrário à proposta de vincular alocação de recursos públicos a avaliação de desempenho preconizada pelo Geres e retomada no governo do presidente Fernando Collor de Melo (1992-1992). Esse fato fica evidenciado no relatório da Comissão Temática de Avaliação da Andifes:

A avaliação (...) tornou-se no Brasil mais fortemente uma questão política, com a tentativa neo-liberal do governo Collor de associá-la ao financiamento das universidades públicas. (...) A conjugação, entre a auto-consciência de sua importância pelas Universidades, o compromisso do Ministro, prof. Murílio de Avelar Hingel, de não vincular a avaliação com o financiamento das IFES e o princípio da auto-adesão das instituições ao processo, foi decisiva para a posição adotada pela Andifes (ANDIFES, 1994, p. 3).

Uma possível explicação para a mudança de orientação da política do Ministério da Educação, no que diz respeito a vinculação da avaliação de desempenho com alocação de recursos públicos, pode ser identificada no relato de Nelson Cardoso Amaral⁹⁵:

a gente tem que lembrar que o primeiro processo que ocorreu no Brasil é o da Capes. O da Capes vincula fortemente o processo de avaliação ao financiamento, então esse é o primeiro e depois veio toda uma movimentação em torno de uma discussão sobre se avalia ou se não avalia a instituição, como avaliar a instituição e os processos dentro da instituição deve ser ou não avaliados as universidades passaram todas por uma discussão desse tipo. Essa discussão voltando para dentro da universidade e depois ela sendo injetada de fora para dentro também (...) na época do governo

⁹⁴ A Andifes foi criada em 23 de maio de 1989. É representante oficial das instituições federais de ensino superior (IFES) na interlocução com o governo federal, com as associações de professores, de técnico-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral. A Andifes é composta por 56 IFES, são elas: 2 faculdades, 4 centros de educação tecnológica (CEFET) e 49 universidades – localizadas em todos os estados da federação e no Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.Andifes.org.br>> Acesso em: 15 jan. 2007

⁹⁵ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: UFG-Goiânia-Brasil, em 26 de outubro de 2006.

Collor, porque ele entrou no governo, intervendo muito nas instituições, os primeiros atos dele foi demitir 30% do quadro de professores e funcionários e no meu entender essa maneira de atuar do Collor fez com que as instituições se alertassem, elas imaginaram se entra um governo falando em demitir 30%, ele vai daqui a pouco implantar um sistema de avaliação dentro da universidade da maneira dele, com essa visão de avaliação, então no meu entender foi um acordar da instituição pra esse processo, tanto é que no governo Itamar, que foi um governo de transição (...), até pela fragilidade do governo Itamar e a entrada do Murilo Hingel no MEC, que tem um perfil especial, ele abriu várias frentes de discussão no ministério da educação e uma delas foi exatamente a avaliação institucional e foi daí que surgiu o Paiub.

A não-vinculação de avaliações de desempenho a alocação de recursos públicos no ensino de graduação, como expôs o interlocutor, é explicada pelas mudanças nas concepções e ações do Estado em relação à educação superior e a intervenção de parte da comunidade universitária no processo. No México, no governo do presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), a avaliação surgiu explicitamente como um instrumento para tornar a gestão dos recursos públicos mais eficiente. De la Madri, no início do seu mandato, anunciou que não teria condições de reajustar o financiamento destinado as universidades públicas. Em novembro de 1983, durante a XXI reunião da assembléia geral da *Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior* (Anuies)⁹⁶, De la Madri enfatiza a necessidade de melhorar a qualidade da educação e administrar os recursos públicos de maneira mais eficiente:

Cuando hemos hablado de revolucionar la educación, expresamente nos referimos al imprescindible mejoramiento cualitativo y a la necesidad de concentrar y coordinar esfuerzos entre universidades y centros de estudios para lograr un buen aprovechamiento de *los limitados recursos disponibles* y más altos rendimientos de los mismos. Al mencionar esta *escasez de recursos* no pienso exclusivamente en los financieros, sino también y muy especialmente en los recursos humanos que desperdiciamos (DE LA MADRI HURTADO., 1984, s.p.).

As instituições de educação superior, sobretudo as congregadas pela Anuies, ao perceberem que a avaliação já fazia parte da agenda governamental e que seria implementada de forma sistemática no campo da educação superior, passaram a intervir cada vez mais no processo. Assim, com o objetivo de frear o impulso do Estado para vincular a distribuição de

⁹⁶ A Anuies foi fundada em 1950 e desde então vem participando da formulação de programas, planos e políticas nacionais no campo da educação superior. Ela é uma associação não-governamental, de caráter plural, que agrêmia as principais IES do país, perfazendo um total de 145 universidades e outras modalidade de educação superior, tanto públicas como particulares. Importa ressaltar que essas IES absorvem 80% da matrícula de alunos que cursam a graduação e pós-graduação. Disponível em: <<http://www.anuies.mx>> Acesso em: 16 de fev. 2007.

recursos públicos às avaliações de desempenho, as IES defenderam sua intenção de estabelecer os seus próprios critérios e procedimentos de avaliação, já que, para elas, a avaliação não era um fim em si mesma, mas sim um processo de conhecimento institucional que propiciaria as mudanças necessárias para melhorar o seu funcionamento e a qualidade do ensino (ANUIES, 1984a). Dessa forma, na VII Reunião Extraordinária da Assembléia da Anuiés, um grupo de trabalho inter-institucional coordenado pela secretaria executiva da Anuiés apresentou o documento intitulado *La evaluación de la educación superior en México*. Após a discussão do referido documento, ficou acordado que as instituições de educação superior iriam realizar auto-avaliações (ANUIES, 1984b; ANUIES, 1984c). Nessa época, não se detalhou como seria a operacionalização dos processos de auto-avaliação.

Em meados dos anos 1980, as universidades públicas mexicanas encontravam-se em crise e haviam perdido espaço para as instituições de educação superior privadas de grande prestígio (VRIES, 2000). Dessa forma, a crise econômica vivenciada nos anos 1980, associada à crise da própria universidade explicam, em parte, a política de alocação de recursos públicos vinculada à avaliação de desempenho. Javier Mendoza Rojas assinala⁹⁷:

las universidades públicas autónomas, que utilicen los recursos de manera autónoma (...) no había exigencias de información, **de rendición de cuentas, de transparencia**; en los ochentas vienen los años de la crisis, a partir de 1982 es decir lo que se ha conocido en México y en América Latina como la década perdida, cuando dejan de fluir los recursos que se tenían, siguen creciendo las universidades a menor ritmo, pero se enfrentan con problemas estructurales de la economía del país, osea los egresados tienen problemas de incorporación al mercado de trabajo, los salarios del personal académico se van por los suelos, en fin empiezan a vivirse problemas estructurales fuertes en las universidades, empiezan a acumularse problemas de décadas atrás, por ejemplo los problemas para el **retiro del personal académico, los sistemas de pensiones y jubilaciones no estaban planeados para hacer a las universidades e instituciones** económicamente viables a largo plazo, porque hubo en los contratos laborales con los sindicatos se dieron prestaciones muy elevadas que luego no pudieron ser sustentados y conflictos recurrentes entre las universidades y los trabajadores, pero las universidades en esos años vivían situaciones de indefinición, situaciones de crisis recurrentes (grifos meus).

A vinculação da avaliação à distribuição de recursos adicionais foi vista como uma forma de tentar recuperar as perdas salariais dos professores e justificar a diminuição de recursos públicos destinados às IES. Em 1984, foi criado o *Programa Nacional para la Educación Superior* (Pronaes). Esse programa limitou os recursos públicos e determinou que a

⁹⁷ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CESU/UNAM-Cidade do México-México, em 9 de maio de 2006.

alocação de recursos adicionais seria realizada conforme os projetos apresentados pelas universidades, que eram baseados em auto-avaliações. Imanoel Ordorika relata a origem das políticas de avaliação e a sua vinculação com distribuição de recursos públicos⁹⁸:

Bueno es un producto, claramente, de los años 1980; ya una consecuencia, a mi juicio, de lo que primero se llamó políticas de ajuste estructural en donde se restringieron los fondos para las universidades y se dijo que se racionalizaría la entrega de los recursos públicos a las universidades y a otras instituciones de educación superior, entonces empezó a establecerse un conjunto de políticas que fueron orientadas a distintas direcciones, la evaluación institucional, que ha sido débil y mucho más fuerte la **evaluación del personal académico para la obtención de una parte muy importante de sus salarios**, de sus ingresos, que están dados por la vía de lo que se han dado en llamar estímulos, pero que en realidad **son sistemas de pago por méritos**, que no están establecidos de manera contractual están por fuera de los contratos con los profesores y que se empezaron a establecer en **el año de 1984 y 1985 con el sistema nacional de investigadores [SNI]** y también más o menos en esos mismos años en los programas institucionales, es decir en cada universidad, de los programas de estímulos, en la Unam el primero fue Prepac [Programa de Estímulos a la Productividad y Rendimiento Académico] (...) y que esencialmente lo que hacía era incrementar el ingreso de los profesores por la vía: una especie de beca nacional en el caso del SNI y de un porcentaje del salario en el caso de los estímulos de la Unam (grifos meus).

Em 1984, também foi criado o Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que instituiu um sistema de pagamento adicional aos pesquisadores. O SNI advém de um acordo presidencial publicado no *Diario Oficial de la Federación*, em 26 de julho de 1984 (MÉXICO, 1984), para reconhecer o trabalho dos indivíduos dedicados à produção de conhecimento científico e tecnológico. O reconhecimento da competência na avaliação de pares consiste na outorga do título de investigador nacional. Esta distinção simboliza a qualidade e o prestígio das contribuições científicas do pesquisador. Paralelamente a esse título, há incentivos econômicos, uma vez que o pesquisador ganha uma bolsa, cujo montante varia de acordo com seu nível acadêmico. Só pode participar do concurso para pertencer ao SNI o pesquisador que tenha um contrato ou convênio institucional vigente de pelo menos vinte horas-semana-mês para realizar atividades de pesquisa científica e/ou desenvolvimento tecnológico em instituições e organizações dos setores público e privado⁹⁹. Díaz Barriga aponta os principais motivos que condicionaram a criação do SNI:

⁹⁸ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: IIE/Unam. Cidade do México, México, em 4 de maio de 2006.

⁹⁹ Informações obtidas em: <<http://www.conacyt.mx/sni/index.htm>> Acesso em: 20 dez. 2006.

esto se crea no propiamente en la lógica de la evaluación, se crea en la lógica de que los investigadores se estaban quedando en Estados Unidos, entonces el presidente dice: no tengo dinero, para dar un aumento; entonces le dicen: bueno dé una beca a los que demuestren cumplir ciertos criterios de aquí se crea este sistema y este sistema empieza a pagar un *plus*, que inicialmente era relativamente bajo hoy es relativamente alto, hoy es más o menos entre 700 y 1800 o 1900 dólares mensuales de compensación, si uno acepta ser evaluado en el sistema¹⁰⁰.

Entretanto, na década de 1990, a lógica da proposta original do Sistema Nacional de Investigadores (SNI) foi incorporada nas políticas de avaliação da educação superior. Foram então implementados programas de bolsas vinculadas ao desempenho acadêmico: “*o de estímulos o incentivos al rendimiento, como también se le conoce*” (CANALES, 2001, p. 9). Conforme sublinha o autor,

el programa planteó otorgar una compensación económica adicional al salario base a quien demostrase que su rendimiento lo merecía, lo que incluía someter a evaluación su trabajo. Lo relevante no sólo estaba en que para la recuperación del poder adquisitivo de los académicos, cuya mayor pérdida se registró a lo largo de la crisis de la década de los ochenta, se introducía un nuevo esquema de mejora salarial en el que las alzas generalizadas y la homologación no tendrían lugar – el académico tendría una consecuencia financiera. Estas características del programa rápidamente mostraron como cuestión crítica el asunto de la evaluación del trabajo académico y el problema de la diferenciación (CANALES, 2001, p. 10).

A criação do Sistema Nacional de Investigadores foi o marco da política de vincular complementação salarial à avaliação de desempenho. No governo do presidente Salinas de Gortari (1989-1994), os programas de estímulos ganharam maior destaque, não somente em virtude das perdas salariais dos docentes universitários e do grau de insatisfação dessa categoria, mas também porque a avaliação, no seu governo, expressava o próprio modelo de gestão pública que estava se configurando. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) enfatizava, antes mesmo de ser eleito, em uma entrevista concedida a *Revista Dialogo Nacional*, que as instituições de educação superior precisavam utilizar os recursos públicos de forma mais eficiente e, do mesmo modo, deveriam prestar contas dos serviços que elas ofereciam à sociedade:

¹⁰⁰ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CESU/UNAM-Cidade do México, México, em 26 de abril de 2006.

las comunidades académicas, las que deben decidir cómo elevar la calidad, pero el **programa de estímulos** que se establezca por parte do Estado, tendrá que estar **vinculado a la calidad de las instituciones de educación superior**. Mi compromiso será apoyar de manera especial a quienes así lo hagan. (...) Recibirán mayores recursos las instituciones académicas públicas que impulsen **medidas eficazes para elevar su calidad**. Este será el criterio **básico para la aplicación de recursos adicionales** (SALINAS DE GORTARI, 1988, p. 2; grifos meus).

No bojo da política de modernização, a avaliação tornou-se o eixo-motriz e desempenhou um importante papel como um dos mecanismos de regulação do Estado. Em 1989, foi elaborado o *Programa para la Modernización Educativa* (1989-1994) que apresenta um conjunto de medidas para o sistema educacional. No discurso pronunciado na cerimônia de apresentação do mencionado programa, Salinas de Gortari ressaltou a necessidade de buscar: *“soluciones para la eficiencia interna de las instituciones de educación superior con el mayor respecto a la garantía constitucional de la autonomía univesitaria”* (SALINAS, 1989, p. x). Os princípios de maior destaque da reforma administrativa de cunho gerencial expressa nas políticas educacionais consistem em:

instaurar políticas de financiamiento marcadas por la **rendición de cuentas** de las IES a los poderes gubernamentales y a la sociedad en general y por la aplicación de auditorías que aseguren la **transparencia en el uso de los recursos** y una máxima rentabilidad del gasto dedicado a la educación superior. Por supuesto que (...) esta orientación de las políticas financeiras no está desvinculado del uso instrumental del manejo de los recursos para la conducción social de la educación a través de la **evaluación y de acreditación**. Dentro de las políticas foxistas también se señala la responsabilidad principal de los gobiernos de seguir haciendo aportaciones al gasto educativo (VILLASEÑOR G., 2003, p. 178).

Díaz Barriga, com base no estabelecimento da avaliação vinculada a alocação de recursos adicionais, comenta a mudança na relação das universidades públicas com o Estado¹⁰¹:

(...) yo creo que algo que ha hecho es que al ministerio nadie lo pelaba [nadie le hacía caso] las instituciones públicas **antes de la evaluación no pelaban al Ministerio**, eso me queda clarísimo, yo tengo un testimonio nada más de que estaba el viceministro de educación en una asamblea de rectores y no se aceptó la propuesta del viceministro, de evaluación, y **dijo háganle como quieran el que da el dinero soy yo**; pero queda claro que había una idea de que la autonomía de las universidades por encima de cualquier otra cosa, yo creo que lo que Salinas de Gortari encontró como presidente, y por eso te daba ese decálogo es decir: **saben que dinero donde hay calidad; entonces utilizó el dinero para obligar a las universidades a asumir**

¹⁰¹ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CESU/UNAM-Cidade do México- México, em 3 de maio de 2006.

una política de Estado, yo creo que se ha exagerado. (...) ¿porqué lo aceptan? Porque hay dinero directamente, osea te ahorcan en dinero o te sueltan dinero y eso si cualquiera que hemos estado en un puesto de gestión sabemos que cuando te empiezan a ahorcar en dinero empiezas a tener problemas de toda índole no puedes renovar equipo, no puedes atender a biblioteca, no puedes tener tranquilidad entre los miembros de tu comunidad; si tu preguntas aquí yo fui un director exitoso, pero aparte de director exitoso, además de tener un proyecto académico es que siempre tuve dinero para apoyar un proyecto académico, esa es la clave, si eso no lo tienes vas para abajo en donde quieras, donde alguien te dice: es que estoy haciendo una investigación así y necesito esto y tu le dices: no tengo para apoyarlo, ya no hay, o no tengo la forma, o no tengo la liga, o no tengo el vínculo, o no tengo quien te lo pueda resolver, entonces qué es lo que ha hecho el ministerio, lo que ha dicho es: **contra la calidad yo doy dinero, pero yo evalúo la calidad y yo evalúo si aceptan o no aceptan esta estructura de calidad** (grifos meus).

Com o esgotamento do financiamento *benevolente* do Estado destinado à educação superior, as alternativas apontadas para a solução da crise desse nível de ensino foram: a redefinição do papel das instituições de educação superior e de sua relação com o Estado, racionalização dos gastos e introdução de padrões gerenciais na administração universitária. No México, diferentemente do Brasil, a origem da adoção de instrumentos de avaliação da educação superior relaciona-se também com as perdas salariais dos professores universitários e a *fuga de cérebros*.

A avaliação da educação superior no Brasil e no México entrou para a pauta governamental em resposta à crise fiscal do Estado e crise da própria educação superior. Esses fatores associados ao movimento internacional em prol da reformulação do modelo de gestão pública burocrática explicam a introdução da avaliação no campo da educação superior. No novo modelo de administração pública, denominado gestão orientada para resultados, a avaliação constitui-se em uma importante ferramenta de planejamento público.

Organismos internacionais desempenharam um importante papel de difusores, sobretudo, da proposta de vinculação da avaliação de resultados à racionalização dos custos das instituições de educação superior. A ênfase à racionalização no uso dos recursos públicos permite entender que a necessidade de criação de instrumentos de avaliação surge vinculado às idéias dos defensores das reformas de Estado de primeira geração. Entretanto, nos anos 1990, governantes implementaram instrumentos de avaliação apresentando discursos que contêm princípios de uma gestão pública orientada para resultados. Em síntese, as funções da avaliação foram sendo incorporadas de acordo com as transformações ocorridas nos campos econômico, político e da própria educação superior.

CAPÍTULO III

**POLÍTICAS DE EXPANSÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR NO BRASIL E NO MÉXICO**

Os anos 1990 foram marcados pela reestruturação da educação superior latino-americana. O novo modelo que despontou na região apresenta características particulares em cada país. Entretanto, um elemento comum é a introdução de mecanismos de avaliação. O objetivo do presente capítulo é discutir a relação entre as políticas de expansão da educação superior e a introdução da avaliação neste nível de ensino. Tomando por base essa discussão, pretende-se explorar a relação existente entre a expansão da educação superior e a avaliação como mecanismo de controle da qualidade do ensino ofertado. Será realizada também uma análise da formação do modelo de avaliação da educação superior (no ensino de graduação) implementado no Brasil e no México, tentando identificar os critérios estabelecidos para a construção de determinados mecanismos de avaliação.

3.1 A educação superior no Brasil e no México: tendências das últimas décadas

Na década de 1990, no Brasil e no México houve crescimento da matrícula na educação superior privada, conforme se pode constatar na tabela 2.

TABELA 2 – Percentual (%) da matrícula de educação superior nos setores público e privado no Brasil e no México

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 | 2003 |
|---------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| Brasil | | | | | | | |
| Público | 41,6% | 39,8 | 39,4 | 37,9% | 32,9 | 30,2% | 29,2% |
| Privado | 58,4% | 60,2 | 60,6 | 62,1% | 67,1 | 69,8% | 70,8% |
| México | | | | | | | |
| Público | 77,5% | 76,3% | 75% | 71,6% | 67,9% | 66,8% | 67,0% |
| Privado | 22,5% | 23,7% | 25% | 28,4% | 32,1% | 33,2% | 33,0% |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados contidos no *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005* (UNESCO, 2006) e censos de educação superior, produzidos pelo MEC.

Os dados da tabela 2 mostram que, no Brasil, houve uma queda significativa na matrícula em instituições de educação superior públicas¹⁰², passou de 41,6% em 1994 a 29,2%, em 2003. Simultaneamente, ocorreu uma ascensão na matrícula em instituições de educação superior privadas, a qual passou de 58,4% do total da matrícula em 1994, a 70,8%, em 2003. No México, o setor público ainda absorve grande parte da parcela do alunado, mas também se observa uma tendência de crescimento do setor privado. Nesse país, em 1994, a matrícula no setor público era de 77,5% e, em 2003, caiu para 67%, ao passo que a matrícula no setor privado subiu de 22,5% em 1994 para 33%, em 2003. Em síntese, nos dois países tem-se apresentado uma queda na matrícula da educação superior pública e, paralelamente, um aumento no número de alunos matriculados no setor privado.

A partir da década de 1990, os governantes de grande parte dos países latino-americanos vêm conduzindo reformas dos seus sistemas de educação superior. As políticas de expansão, diversificação e avaliação da educação superior (no ensino de graduação) fazem parte da reconfiguração dos sistemas de educação superior do Brasil e do México. A diversificação e diferenciação institucional materializam-se pela criação de novas modalidades (formatos institucionais diferenciados) desse nível de ensino e também por transformações nas práticas acadêmicas, nos perfis organizacionais e de vocações acadêmicas, – por exemplo, com o estabelecimento de cursos sequenciais, de curta duração e que privilegiam o ensino técnico. Atualmente, os sistemas de educação superior brasileiro e mexicano são bastante diversificados, compostos por instituições de educação superior públicas e particulares, com distintos perfis tipológicos e objetivos.

No Brasil, em 20 de dezembro de 1996, foi instituída a nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDB) – Lei 9.394/1996 (BRASIL, 1996a) – que reúne o conjunto de reformas encaminhadas pelo poder público na área educacional, aglutina e consolida mudanças da educação básica ao ensino tecnológico. No âmbito da educação superior, destacam-se os seguintes temas: autonomia da universidade, descentralização e avaliação da educação superior. Nesse sentido, conforme o art. 52 da LDB, as universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por possuírem:

¹⁰² Vale ressaltar que, na década de 1990, o número de instituições de educação superior cresceu de forma significativa, notadamente, por meio do setor privado. No período de 1993 a 2005, o setor privado cresceu 296,6% em relação ao setor público. De 2.165 IES registradas em 2005, apenas 231 são públicas, representando 10,7% e 1.934 são privadas, correspondendo a 89,3%. O número de matrículas também aumentou de forma significativa no período de 1993 a 2005, passou de 1.661.034 (em 1994) para 4.455.156 (em 2005), com um crescimento de 268,2%. Do total do número de matrículas registradas em 2005, 73,2% correspondem às IES privadas e apenas 26,8% no setor público (MEC/INEP, 2006).

- produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas relevantes, tanto do ponto de vista cultural, quanto regional e nacional;
 - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado e doutorado;
 - um terço do corpo docente em regime de tempo integral;
- Parágrafo único: é facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber.

Em 1997, por meio do Decreto n. 2.306, em 19 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997a), foi regulamentada a nova estrutura da educação superior. Nos termos do decreto, as instituições de educação superior organizam-se em: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades e institutos superiores ou escolas superiores. Os institutos e escolas superiores, como instituições isoladas, são voltadas basicamente para a formação de profissionais de nível superior, para uma ou mais profissões. Já os centros universitários, segundo o art. 12 do mesmo decreto, são instituições de educação superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, e se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecido à comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo MEC para o seu credenciamento.

Quanto à autonomia para abertura de novos cursos, as universidades e centros universitário não necessitam pedir autorização às instâncias superiores¹⁰³: Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação¹⁰⁴. Entretanto, as IES não-universitárias: faculdades integradas, faculdades, escolas ou institutos superiores, são obrigadas a submeter as suas propostas de criação dos cursos de graduação as instâncias mencionadas, quando forem instituições públicas federais ou privadas. Já as instituições públicas estaduais e municipais deverão submeter seus pedidos de abertura de cursos aos respectivos conselhos estaduais de educação¹⁰⁵.

¹⁰³ Quanto à autonomia das universidades, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998) regulamentou que: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (art. 207) e assegura o modelo de universidade, o qual elas “obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (art. 207). A Emenda Constitucional n.º 11, de 30 de abril de 1996 estabelece mais dois parágrafos, são eles: “1.º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da Lei. 2.º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica”.

¹⁰⁴ No que diz respeito à regulação da educação superior, algumas das funções do Conselho Nacional de Educação são: “analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior”; “deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatório e avaliações apresentados pelo MEC” (BRASIL, 1996a; art. 9).

¹⁰⁵ Disponível em: < http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/situacao_legal.stm> Acesso em: 12 jan. 2007.

No México, o sistema de educação superior é composto por: universidades, institutos tecnológicos, universidades tecnológicas e escolas normais. As universidades e institutos tecnológicos oferecem cursos de dois anos de duração em áreas do setor produtivo e de serviços, e as escolas normais, cursos de graduação e pós-graduação para a formação de professores de educação básica. Na década de 1990, observa-se um processo de diversificação institucional em virtude da criação de um maior número de instituições particulares, colégios e centros de pesquisa (MÉXICO, 2001).

No que diz respeito à autonomia, as universidades e demais instituições de educação superior mexicanas que são outorgadas autônomas pelo poder público gozam de autonomia administrativa, didático-científica e de gestão financeira e patrimonial, conforme estabelece a *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art.3º, inciso VII (MÉXICO, 2006). As instituições de educação superior autônomas, em grande maioria, são públicas e têm autonomia para a emissão diplomas. Já os estudantes de instituições de educação superior que não dispõem de autonomia (as IES privadas em grande maioria inserem-se nessa categoria) precisam do *Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios* emitido pela Secretaria de Educación Pública (SEP) e também podem ter os seus diplomas reconhecidos por uma instituição de educação superior autônoma. Esse procedimento refere-se às instituições de educação superior privadas que são incorporadas por uma IES autônoma.

A diversificação e diferenciação institucional é característica básica da nova face da educação. O próprio conceito de universidade está sendo repensado. De acordo com Brunner,

se comprueba empíricamente que, en la mayor parte de los países, la idea de universidad ofrece una amplia variedad de situaciones y de realidades. Aunque algunos dirían que es un contrasentido, existen universidades monotemáticas, como las agronómicas de Holanda, o las pedagógicas de México, o – como en Chile – universidades dedicadas exclusivamente a la ingeniería (BRUNNER, 1991, p. 52).

Atualmente, em vários países, dentre eles Brasil e México, entende-se por educação superior toda a educação pós-secundária que possua algum grau de sistematização, por exemplo, institutos profissionais, faculdades isoladas, escolas tecnológicas, dentre outros tipos. Grande parte dessas instituições de educação superior não possui vinculação entre ensino, pesquisa e extensão, na verdade, quase sempre tem prevalecido a orientação ao ensino. Como se pode notar, os sistemas de educação estão muito mais complexos. Nos últimos anos, têm ocorrido esforços no sentido de tentar elaborar modelos de avaliação que possam responder a essa complexidade, como será visto no decorrer deste capítulo.

3.2 Políticas de expansão e avaliação da educação superior

Até a década de 1980, o ensino de graduação do Brasil e do México não eram avaliados de maneira sistemática. Entretanto, no Brasil, os cursos de pós-graduação, nos anos 1970, já vinham sendo avaliados de forma sistemática pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). O Sistema de Avaliação da Pós-graduação foi implantado pela Capes, em 1976. Essa fundação é encarregada de acompanhar e realizar a avaliação do desempenho dos cursos de mestrado e doutorado que, segundo o art. 7º. do Decreto nº. 2.026/1996 (BRASIL, 1996b), é realizada de acordo com critérios e metodologia próprios.

No México, os cursos de pós-graduação só começaram a ser avaliados de maneira sistemática nos anos 1990, pelo *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnologia* (Conacyt). Em 1989, o Conacyt reorganizou-se e propôs a avaliação da pós-graduação. Em 1991, foi criado o *Padrón de Posgrado de Excelencia*, que mais tarde passou a ser chamado de *Padrón Nacional de Posgrado*. A partir de 1996, os cursos de pós-graduação passaram a ter visitas externas de pares. Assim, cada curso de pós-graduação que solicita a abertura ou a renovação da sua permanência, são avaliados por pares externos. Os pares são membros do Sistema Nacional de Investigadores (SNI) e fazem um relatório no qual apresentam os aspectos qualitativos do programa.

Retomando a discussão sobre avaliação do ensino de graduação, Brasil e México tiveram políticas opostas no que diz respeito ao ensino superior privado. No Brasil, a preocupação com a qualidade do ensino de graduação esteve vinculada, sobretudo, à expansão da educação superior privada e, em consequência, à necessidade de criação de mecanismos para avaliar e regular esse setor. No México, apesar da significativa expansão da educação superior privada nos anos 1990, as políticas de avaliação continuaram direcionadas para as universidades públicas.

Percebe-se que a problemática em questão consiste em expandir o sistema de educação superior, buscando absorver diferentes setores da sociedade e, ao mesmo tempo, favorecendo e valorizando o ensino de qualidade. Em decorrência desse problema e outros já assinalados no capítulo anterior, nas últimas décadas governos de diferentes países vêm conduzindo avaliações dos seus sistemas de educação superior.

3.2.1 Brasil

Nos anos 1980, países como: Inglaterra, França, Japão e Canadá já estavam conduzindo experiências de avaliação dos seus respectivos sistemas de educação superior. No Brasil, nessa mesma época, a avaliação da educação superior tornou-se tema de discussão na agenda de governo no bojo das primeiras iniciativas de propostas de revisão da reforma universitária de 1968. Em 1982, o Conselho Federal de educação (CFE) aprovou uma proposta da Câmara de Ensino Superior para criar o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru). Esse programa cuidava da avaliação das instituições de educação superior em termos de produção acadêmica. Foram realizados alguns estudos avaliativos sobre o funcionamento administrativo das IES, acerca das estratégias de iniciativa administrativa das universidades, principalmente colegiado, conselhos superiores, entre outros. Orlando Pilatti, assessor do MEC desde a década de 1980, relata a operacionalização desse programa¹⁰⁶:

Foi uma experiência, um programa de vida curta, que se chamou Programa da Avaliação da Reforma, porque se pretendia saber, afinal de contas, o que tinha restado daquela proposta chamada reforma universitária de 1968. (...). Foi uma experiência que envolveu grandes e pequenas instituições, algumas delas como a própria USP, que não tinha procedimento de avaliação institucional até esse momento e outras instituições pequenas de Norte a sul do país (...) sob a coordenação de um grupo nacional e algumas coisas eram comum e outras coisas eram específicas, (...) o que se poderia falar hoje, **desse projeto de avaliação da educação superior, é que ele era extremamente abrangente**, ele queria dar conta de tudo, de uma complexa vida universitária, em todos os aspectos, em detalhes, coisa **que tornaria inviável de ser realizado**, mas foi um trabalho interessante, porque mobilizou concretamente instituições e pessoas dentro das instituições (grifos meus).

O posicionamento de Pilati sobre os motivos que contribuíram para que o Paru não se efetivasse, por exemplo, a abrangência do programa, pode ser complementado com outro ponto de vista: “em razão de disputas internas no próprio MEC, ele [o Paru] foi desativado um ano depois da sua criação” (CUNHA, 1997, p. 24). Afirma Aguillar Villanueva (2003a) que a política, dentre outras, é resultante de um conjunto de correlações de forças entre indivíduos e/ou grupos com interesses próprios, que ocorrem com enfrentamentos, competições e coalisões, de conflitos e transações convenientes. A implementação da avaliação da educação superior não fugiu a essa condição.

¹⁰⁶ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: MEC, Brasília-DF-Brasil, em 21 de setembro de 2006.

Cabe destacar que a vinculação da expansão da educação superior com a necessidade de criação de instrumentos de avaliação tem estado na agenda de debates desse nível de ensino, desde a década de 1980. O presidente José Sarney (1985-1988), no dia 29 de março de 1985, assinou o Decreto n. 91.177 (BRASIL, 1985) que estabelecia uma comissão de *alto nível*¹⁰⁷, denominada de Comissão Nacional de Reformulação de Educação Superior, para estudar a reforma universitária. No dia seguinte (30 de março de 1985), o então Ministro da Educação, Marco Maciel, publicou no *Correio Braziliense* o artigo *A proposta* no qual tece comentários sobre a crise da educação superior. Um dos temas abordados é a relação entre o crescimento acelerado do número da matrícula na educação superior, sobretudo, no setor privado (ocorrida nas décadas anteriores) e a introdução de práticas de avaliação como um instrumento para melhorar a qualidade do ensino. De acordo com o então Ministro da Educação,

o ensino superior privado, que atende à demanda da maior parte dos alunos que frequentam a universidade, arrasta igualmente ingerentes problemas. Seus crescentes custos estão gerando ônus insuportáveis para os alunos, embora sejam, sob outro aspecto, insuficientes para assegurar educação de melhor qualidade. Desse modo, elevam-se as *pressões para que o Governo aumente as subvenções destinadas à universidade privada*, embora não dispondo dos meios adequados *para acompanhar e avaliar a qualidade da educação* por ela proporcionada (MACIEL, 1985; grifos meus).

Nessa citação, é possível identificar alguns temas que já faziam parte da agenda de governo nos anos 1980, por exemplo, a vinculação da avaliação à qualidade do ensino e à regulação da educação superior, sobretudo do setor privado. Em relação à educação superior privada, em 1998, a Constituição Federal (CF), de certa forma, incorporou parte dessa discussão ao vincular qualidade e avaliação nos termos da lei. A CF (BRASIL, 1998) institui que “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo poder público” (art. 209). O termo qualidade é apresentado em outros artigos da CF, de 1988: art. 206, inciso VII e art. 214, inciso III.

¹⁰⁷ O *Correio Braziliense* de 31 de março de 1985 publicou a notícia da seguinte forma: “Uma Comissão de alto nível, composta por 23 pessoas – entre elas professores, empresários, pesquisadores e estudantes, representantes das mais diversas correntes políticas (...) foi criada para estudar a reformulação da universidade brasileira. (...) O Ministro [Marco Maciel] espera que ela faça um diagnóstico amplo da *crise da universidade*”. Essa ação foi bastante criticada por uma parcela significativa da comunidade universitária. Um dos pontos de debate era o fato de que “apenas metade deles [tinham] vivência universitária. Os demais haviam freqüentado cursos superiores, algum dia, mas desenvolviam práticas muito distantes da vida acadêmica” (CUNHA, 1997, p. 24).

Retomando a discussão da proposta do governo Sarney de reformar a educação superior, o então Ministro da Educação (1985) lista uma série de problemas detectados na educação superior brasileira:

- a) crescimento desordenado do sistema de educação superior;
- b) pouca remuneração para os professores das universidades públicas;
- c) carência de equipamentos e laboratórios nas universidades públicas;
- d) descontinuidade das pesquisas;
- e) necessidade de democratizar o processo de administração e escolha de dirigentes;
- f) necessidade de ajustar a universidade às exigências do mercado de trabalho, num contexto de revolução tecnológica;
- g) formalismo dos currículos;
- h) controles administrativos burocráticos e centralizados e um emaranhado de normas que, em verdade, tolhiam os movimentos das universidades.

Segundo Marco Maciel (1985), a realidade mostrava a necessidade de assegurar, na seleção e promoção dos docentes universitários, a prevalência do sistema de mérito. No item da letra h, o então ministro propõe uma redefinição da relação do Estado com a educação superior, vislumbrando a possibilidade de substituição dos controles formais por avaliações de desempenho, como já comentado no capítulo II desta tese.

Cabe destacar que a iniciativa de avaliar a educação superior brasileira e procurar alternativas para os problemas apresentados teve como base um projeto idealizado por Tancredo Neves. O *Correio Braziliense*, publicado no dia 30 de março de 1985, relata que José Sarney, na sua primeira reunião ministerial, leu um trecho do discurso de Tancredo Neves, que dizia o seguinte:

Quero ainda ressaltar a necessidade de darmos alta prioridade aos estudos orientados para a reforma do sistema educativo do país, inclusive de sua universidade. Atendendo aos reclamos que tantas vezes nos foram apresentados durante a campanha, uma Comissão de alto nível, cujos nomes indicaremos em conjunto com o excelentíssimo senhor Ministro da Educação, está sendo incubida de estudar a situação e formular propostas que possam ser imediatamente consideradas (VEM AÍ, FINALMENTE, A REFORMA...1985).

Entretanto, a tensão entre governo e entidades da comunidade universitária começou no mesmo dia em que o então presidente José Sarney nomeou a Comissão de Reformulação de Educação Superior. Um dos motivos era a forma como o presidente pretendia conduzir esse

processo, por exemplo, a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes) não foi convidada a participar da comissão. O *Correio Braziliense* (30 mar. 1985) assim noticia:

a ausência de um representante da ANDES na Comissão que vai analisar os problemas do ensino superior no Brasil foi estranhado pela Presidente da Associação dos Docentes da Universidade de Brasília (AdUnB), João Carlos Teatini. Segundo ele, a entidade realizou uma série de discussões e elaborou propostas para o ensino superior brasileiro, devendo participar de um trabalho como este.

Não somente a Andes, mas vários outros setores da comunidade universitária reagiram ao conteúdo das discussões conduzidas pela comissão. Ainda na década de 1980, com base nessas iniciativas e também sob influência de um movimento internacional em prol da introdução da avaliação da educação superior, algumas universidades públicas¹⁰⁸ iniciaram processos de auto-avaliação. Como nem o Paru e nem o Geres, por razões diferenciadas, lograram êxito, o Ministério da Educação mudou a sua política de avaliação da educação superior. A partir de 1987, a SESu/MEC optou por

direcionar a sua atuação para a mobilização dos setores vinculados ao ensino superior para discutir sobre a necessidade da avaliação institucional e sua legitimidade. Para isso, foram criados espaços políticos e institucionais, por meio de apoio e promoção de reuniões técnicas, encontros, seminários, simpósios, mesas-redondas e debates, para discutir a temática da avaliação. Essa política incluía também o desenvolvimento do conhecimento técnico no campo da avaliação, pelo apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento de metodologias e à validação de parâmetros de qualidade e de desempenho, em projetos e atividades de avaliação (BRASIL, MEC/INEP, 2002, s.p.).

Em setembro de 1987, por exemplo, o Ministério da Educação promoveu um *Encontro Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior*. Os objetivos do encontro foram: realizar uma análise de modelos de avaliação já implementados em outros países, debates sobre experiências conduzidas por estabelecimentos brasileiros de ensino superior, discussões sobre métodos e processos aplicáveis ao caso do Brasil. O encontro foi palco para a discussão das experiências de avaliação conduzidas pela Inglaterra, França, Japão e Canadá.

Na década de 1990, como resultado de todos esses debates e também de iniciativas de avaliação implementadas por universidades públicas, passou a ocorrer a implementação de alguns mecanismos de avaliação.

¹⁰⁸ Tais como Universidade de Brasília (UnB), Universidade de Campinas (Unicamp), Universidade do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade de São Paulo (USP), entre outras.

3.2.1.1 Avaliação institucional: a proposta da Andifes

Em 1993, a Associação Nacional dos Docentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) coordenou vários grupos de trabalho para tratar de assuntos estratégicos para as universidades, tais como: avaliação, autonomia universitária, alocação de recursos públicos, entre outros. Além da preocupação com o desempenho das instituições de educação superior e a questão do financiamento, Helgio Trindade, em entrevista, diz ainda que outros fatores motivaram a Andifes a elaborar um projeto de avaliação institucional¹⁰⁹. Segundo Trindade, no início da década de 1980, já havia uma literatura internacional relatando experiências de avaliação da educação superior implementadas em diferentes países, notadamente, na Europa. Nessa época, dois modelos de avaliação destacavam-se: o inglês e o francês. O entrevistado informa como se iniciou o processo de elaboração da proposta de avaliação institucional e o modelo que mais inspirou o caso brasileiro:

Nós da Andifes, começamos a interagir com as universidades européias e particularmente da península Ibérica, particularmente Portugal e Espanha. Portugal tinha uma concepção em parte que inspirava no sistema holandês de avaliação, que era um sistema que não tinha nada a ver com o modelo inglês. Ao mesmo tempo, o sistema francês (...) tinha essa característica de avaliar as instituições e ao avaliar a instituição, **a única coisa que eles faziam era publicar os resultados da avaliação e com isso a publicização dos resultados é que produz um efeito na qualidade da instituição.** E eu me lembro que eu perguntei para o Secretário geral do comitê¹¹⁰, qual era o objetivo desse sistema de avaliação. E ele disse o seguinte: **o que nós queremos saber é se a universidade que recebe recursos públicos desempenha uma função pública e se usa esses recursos adequadamente.** (...). Essa frase foi marcante, o que interessa é saber se a **instituição cumpre uma missão pública.** Essa preocupação de medições de desempenho isso não estava no conteúdo da França. Depois quando eu fui reitor, comecei a viajar e nós começamos a ter contato com outros reitores, espanhóis e portugueses experientes e Portugal estava também um pouco nessa linha e eles diziam que não queriam um sistema inglês, queriam um sistema continental e **a nossa referência, em grande medida, é a Holanda**¹¹¹, e isso

¹⁰⁹ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Hotel Nacional-Brasília-Brasil, em 20 de setembro de 2006.

¹¹⁰ Helgio Trindade cursou pós-doutorado na França no início da década de 1980. Nessa época, em 1981, François Mitterrand assumira a Presidência da França (1981-1994). Em seu governo, em 1984, foi criado o *Comité National d'Evaluation*, cujo objetivo consistia em realizar avaliações individuais das universidades. Neave (1994) ressalta que o governo seguinte não extinguiu o comitê. Na concepção do autor, *“socialistas como no socialistas, comparten puntos de vista similares em cuanto a la necesidad de mejorar la eficiencia interna de la enseñanza superior francesa. De modo que las medidas que toma un gobierno para alcanzar esse fin reciben el apoyo del gobierno siguiente”* (NEAVE, 1994, p. 142).

¹¹¹ Trindade, em um artigo escrito em 1995, caracterizou os sistemas de avaliação inglês, francês e holandês. O modelo inglês de avaliação fora implantado no bojo da política neoliberal do governo Thatcher e se baseava em critérios de produtividade acadêmica e estritamente vinculado a alocação de recursos públicos. O sistema francês, coordenado por uma Comissão Nacional de Avaliação, integrada por especialistas de alto nível, enfatizava o cumprimento da *missão pública*. Entretanto, na concepção de Trindade (1995b), o sistema mais abrangente era o holandês, que combinava a avaliação qualitativa e a quantitativa visando a melhoria da qualidade do ensino e da pesquisa, com políticas de apoio às instituições para manter ou melhorar os seus padrões de desempenho.

de uma maneira indireta era o exemplo que nós queríamos. E como naquela época o governo [português] estava querendo criar um sistema de avaliação, aí os reitores se reuniram e se anteciparam a Lei e criaram um sistema de avaliação, então foi criado o instituto de pesquisa e criaram o sistema de avaliação que chama Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior, [criado em 1986] e isso teve uma influência muito grande sobre a nossa estratégia e **houve uma idéia de que o sistema de avaliação tem que ser nessa direção da tradição francesa e, de outro lado, nós não queríamos nada do sistema inglês que parecia uma coisa destrutiva.**

O debate que estava ocorrendo na Europa, nessa época, sobre a reforma da administração pública refletia-se também no campo da educação superior. O modelo de avaliação de educação superior francês, por exemplo, enfatizava a avaliação como instrumento de *accountability*. Já o modelo inglês expressava a necessidade de racionalização dos gastos públicos e, assim, vinculava avaliações de desempenho à distribuição de financiamento. O relato de Helgio Trindade explicita também que a idéia de reitores portugueses, de se anteciparem à proposta governamental, e criarem um sistema de avaliação, inspirou a Andifes a agir de forma semelhante.

Assim, entre julho e outubro de 1993, a Comissão de Avaliação da Andifes elaborou uma proposta de avaliação, denominada *Avaliação Institucional*. O documento final foi submetido à reunião plenária da Andifes, em Florianópolis, de 7 a 8 de outubro de 1993, sendo “aprovado por unanimidade pelos dirigentes da IFES. Após ter sido enviado às instituições para discussão e aperfeiçoamentos, o texto final tornou-se o projeto de referência para a avaliação institucional, com ênfase na graduação, das universidades públicas federais brasileiras” (ANDIFES, 1994, p. 3)¹¹².

O projeto da Andifes foi instituído com o respaldo do governo federal, a partir do momento que ele passou a ser adotado pelo conjunto das universidades públicas brasileiras, ao ser aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação instituída pela SESu/MEC, evoluindo para o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub).

¹¹² Os responsáveis pela versão final do documento *avaliação institucional* foram: Helgio Trindade (presidente da comissão de avaliação), então Reitor da UFRGS, Fernando Menezes Campello de Souza (UFPE); Isaura Belloni (UnB); José Haim Benzecry (UFRJ); Merion Campos Bordas (UFRGS) e Roberto Fernando de Souza Freitas (UFMG). Como discutido no capítulo II, a proposta da Andifes, na verdade, acabou efetivando-se, em parte, como um contramovimento à intenção do governo do presidente Collor de Melo de vincular alocação de recursos públicos a avaliações de desempenho.

3.2.1.2 Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub)

Em 1993, fruto do documento elaborado pela Andifes, foi criado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), como uma ação conjunta da Secretaria de Ensino Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC), da Associação Nacional dos Docentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e da Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem).

O Paiub buscava contemplar a instituição em sua globalidade, considerando

diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades-fim e das atividades-meio necessárias à sua realização, isto é, cada uma das dimensões – ensino, produção acadêmica, extensão e gestão – em suas interações, interfaces e interdisciplinaridade (BRASIL, MEC/SESu, PAIUB, 1994, p. 5-6).

Estabeleceram-se também os seguintes princípios básicos: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não-premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade, continuidade. O programa concebia a avaliação institucional como um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico que deveria envolver todos setores e pessoas que pudessem repensar a instituição, permitindo que a prestação de contas à sociedade, respeitando a sua identidade institucional (perfis, missões, condições, necessidade e aspirações).

A proposta metodológica do Paiub enfatizava a auto-avaliação, associada à avaliação externa e combinação de análise qualitativa e quantitativa, com ênfase à abordagem qualitativa. O programa compreendia as seguintes etapas: avaliação interna, realizada pela instituição, com participação de todas as instâncias e segmentos da comunidade universitária, considerando as diferentes dimensões de ensino, pesquisa e extensão; avaliação externa, realizada por comissão externa, a convite da IES, com base na análise dos resultados da avaliação interna e de visitas à instituição, resultando na elaboração de um parecer; reavaliação, etapa de consolidação dos resultados da avaliação interna, externa e da discussão com a comunidade acadêmica, resultando na elaboração de um relatório final e de um plano de desenvolvimento institucional (PAIUB, 1994).

A relação entre Estado e universidade, no governo Itamar Franco (1992-1994), foi marcada por uma fase de parceria nas iniciativas de avaliação. Conforme assinala Dias Sobrinho,

Estado e Universidades estão comprometidos com a construção do Paiub e é normal, então, que, para além dos acordos e da cooperação, muitas vezes sejam tensas as relações. Feito de convergências e divergências, vai se consolidando e se aperfeiçoando um programa que também é um exercício democrático, porque requer a participação ampla da comunidade universitária, respeitadas as vontades de cada instituição (DIAS SOBRINHO, 1998, p. 139).

Vale ressaltar que outra característica do Paiub é que as instituições de educação superior não eram obrigadas a participar do programa, ou seja, a adesão era voluntária. A instituição de educação superior que estivesse disposta a participar obtinha uma ajuda de custo do Estado para investir na operacionalização da avaliação. A temática de avaliação da educação superior, nesse período, já havia sido reconhecida como um importante instrumento de políticas públicas por vários setores da sociedade. Simultaneamente, os atores sociais buscavam meios para legitimar as suas propostas e o campo da avaliação da educação superior ia-se construindo.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi criado o Exame Nacional de Cursos e a avaliação do ensino de graduação passou a ser obrigatória para todo sistema de educação superior.

3.2.1.3 O papel do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep) no processo de avaliação da educação superior e o Exame Nacional de Cursos (ENC)

No processo de construção do campo da avaliação da educação superior, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) foi reformulado e passou a ser o órgão responsável pelas atividades de avaliação. O Inep foi criado, por lei, no dia 13 de janeiro de 1937, sendo chamado inicialmente de Instituto Nacional de Pedagogia. Em 1952, assumiu a direção do Instituto o professor Anísio Teixeira, que passou a dar maior ênfase ao trabalho de pesquisa. Em 1972, o Inep foi transformado em órgão autônomo, passando a denominar-se Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, com o objetivo de realizar levantamentos do sistema de educação do país. Em 1976, a sede do Inep foi transferida para Brasília. As dificuldades impostas pela processo de redemocratização – que convivia com práticas clientelistas e patrimonialistas – e a crise fiscal do Estado contribuíram para manter interdita a agenda de reformas educacionais durante os governos Sarney (1985-1989) e Collor (1990-1992). O Inep ficou reduzido a um apêndice do Ministério da Educação, sem

funções relevantes e com um orçamento exíguo¹¹³.

Durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), o Inep passou por outro processo de redefinição de suas funções, centrado em dois objetivos: a) reorientação das políticas de apoio a pesquisas educacionais, buscando melhorar sua performance no cumprimento das funções de suporte à tomada de decisões em políticas educacionais; b) reforço do processo de disseminação de informações educacionais, incorporando novas estratégias de modalidades de produção e difusão de conhecimentos e informações.

A partir de 1995, o Inep foi reestruturado e, com a reorganização do setor responsável pelos levantamentos estatísticos, pretendia-se que as informações educacionais pudessem, de fato, orientar a formulação de políticas do Ministério da Educação. O primeiro passo deu-se com a incorporação do Serviço de Estatística da Educação e Cultura (Seec), em 1996, à Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (Sediae), do Ministério da Educação. O Seec, criado em 1937, era um órgão do poder executivo, com longa tradição na realização de levantamentos estatísticos na educação brasileira. Em 1997, a Sediae foi integrada à estrutura do Inep, passando a existir, a partir desta data, um único órgão encarregado das avaliações, pesquisas e levantamentos estatísticos educacionais no âmbito do governo federal. Nesse mesmo ano, o Inep foi transformado em autarquia federal.

O Inep foi transformado em autarquia federal pela Medida Provisória nº. 1.568, de 14 de fevereiro de 1997 e, posteriormente transformada na Lei nº. 9.448, de 14 de março, do mesmo ano. Por meio da MP, reforçou-se a responsabilidade do Inep, dentre outras competências, pelo sistema de informação e documentação do sistema de ensino, além da elaboração e implementação dos projetos e sistemas de avaliação educacional. Atualmente, dentre outras, o Inep possui as seguintes funções:

- a) organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;
- b) planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, com o objetivo de criar indicadores de desempenho das atividades de ensino no País;
- c) apoiar os Estados, o Distrito Federal e os municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional;
- d) desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais;

¹¹³ Dados obtidos no site: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em: 10 maio 2007.

e) coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente.

O Exame Nacional de Curso, criado em 1995, foi o primeiro instrumento de avaliação do ensino de graduação coordenado pelo Inep. Por meio da Medida Provisória (MP) nº 1.591¹¹⁴, de 26 de outubro de 1995, sancionada pela Lei nº. 9.131, de 24 de novembro do mesmo ano (BRASIL, 1995), criou-se o Exame Nacional de Cursos (ENC). Tancredo Maia Filho, então coordenador nacional do ENC, fala sobre as motivações do Ministro da Educação da época, Paulo Renato de Souza, para instituir o ENC¹¹⁵:

antes mesmo de assumir, ele passou a receber uma **pressão muito grande por parte de diversos grupos**, de toda ordem, alguns grupos econômicos e alguns grupos políticos, algumas pessoas vinculadas a grupos políticos e econômicos, demandando ao Ministro a abertura de cursos. E, nesse momento, ele ainda se inteirava das coisas do Ministério, isso ocorreu no primeiro mês que ele estava assumindo o Ministério. Ele percebeu que não tinha nenhum **instrumento que pudesse ser mais forte no que diz respeito a que curso é esse que está se pretendendo abrir e quais são os mecanismos que o Estado têm para dizer que esse curso deverá ser credenciado e continuar aberto ou não**. Ele (...) teve a idéia do Exame Nacional de Cursos. O ministro entendeu que tinha dificuldades para, não só autorizar e credenciar o funcionamento de cursos, mas também fazer à autorização dos cursos e isso poderia ser feito com o processo de avaliação (grifos meus).

Naquele momento, a implementação do Exame Nacional de Cursos representava um mecanismo para aferir a qualidade do ensino ofertado e também um instrumento de regulação do Estado, já que as informações produzidas pelos resultados do ENC seriam utilizadas para permitir ou não a abertura de novos cursos, assim como para credenciá-los ou não. Assim, utilizou-se a estratégia de estimular a criação de instituições de educação superior privadas para atender ao aumento da demanda por esse nível de ensino e, paralelamente, criar mecanismos de avaliação. A política de expansão da educação superior vinculada à introdução

¹¹⁴ A MP 1.159 (BRASIL, 1995b) também estabelecia a criação do Conselho Nacional de Educação, definindo novos papéis a ele; regulamentava a escolha de dirigentes nas universidades federais e, finalmente, estabelecia a criação do ENC: “O Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior”(art. 2). A referida Medida Provisória ressalta ainda que: “os procedimentos a serem adotados para as avaliações (...) incluirão necessariamente a realização, a cada ano, de exames nacionais com base em conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados, destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação” (§ 1). O Anexo 1 apresenta a relação nominal dos deputados que participaram da votação da MP 1.159.

¹¹⁵ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: MEC-Brasília-Brasil, em 27 de março de 2006.

da avaliação foi mencionada pelo próprio Ministro da Educação da época. Paulo Renato de Souza relata que, ao assumir o MEC, identificou a seguinte situação:

O sistema de credenciamento de instituições e de autorização de cursos, além de burocratizado, havia levado à formação de cartéis, com reservas territoriais de mercado e constituição de cartórios com poder de emitir diplomas de ensino superior, por prazo ilimitado e sem avaliação da qualidade. A expansão do ensino superior, de 1980-1994, tinha sido limitada e de qualidade questionável: crescimento de 20% das matrículas; redução de 3,5% no número de Instituições de Educação Superior; e 26% de crescimento no número de cursos – 70% em universidades que não dependiam de autorização prévia. O desafio era garantir a expansão e a diversificação do sistema com qualidade (SOUZA, 2001, p. A3).

Com base nesses argumentos, a avaliação de desempenho dos alunos egressos das instituições de educação superior tornou-se um importante instrumento no processo de construção do Estado avaliador. De acordo com Afonso (2000):

trata-se agora de tentar conciliar o *Estado Avaliador* – preocupado (...) com o controle dos resultados (sobretudo acadêmicos) – e a filosofia de *mercado educacional* assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas. Sendo a avaliação um dos vectores fundamentais neste processo (AFONSO, 2000, p. 119).

A implementação do ENC, naquele momento, expressava a necessidade de criar um mecanismo para avaliar o ensino de graduação e também a introdução do modelo de gestão pública nos moldes do gerencialismo. O Estado descentraliza a gestão e o financiamento e estabelece avaliações, sobretudo de resultados e de executor passa a desempenhar o papel de avaliador do sistema de educação superior. Conforme alega Paulo Renato de Souza (MAIOR DESAFIO É REFORMAR...1999): “nesses quatro anos [1995-1998] conseguimos mudar o papel do Ministério, que passou a assumir uma posição mais de orientação e liderança do que executiva”.

Entretanto, esse processo não ocorreu sem conflitos e resistências¹¹⁶. Um dos argumentos dos opositores ao ENC era que as críticas se destinavam não à avaliação em si, mas à forma como ela estava sendo realizada. O debate deu-se, sobretudo no campo político-ideológico, e a discussão foi orientada pelas diferentes concepções que as pessoas tinham sobre avaliação, bem como pelos interesses que estavam em jogo. Uma outra crítica em relação às iniciativas de avaliação da educação superior no governo do presidente Fernando Henrique

¹¹⁶ Ver anexo 1, lista com os partidos políticos que votaram a favor ou contra a Medida Provisória que instituiu o Exame Nacional de Cursos.

Cardoso é que um único instrumento de avaliação não seria capaz de aferir a complexidade do sistema de ensino superior. Apesar das resistências, o Exame Nacional de Cursos foi instituído.

O Exame Nacional de Cursos foi aplicado pela primeira vez em 1996, e nesse ano, avaliou 616 cursos das áreas de Administração, Direito e Engenharia Civil. A cada ano, três novos cursos foram sendo acrescentados ao programa, sob a responsabilidade do Inep. Em 2002, 361.561 estudantes de 5.031 cursos de 24 áreas submeteram-se às provas em 627 municípios, em todos os estados brasileiros. Em 2003, participaram do exame 435.810 alunos, em 704 municípios, abrangendo 5.890 cursos de 26 áreas, a saber: Administração, Agronomia, Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Enfermagem, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Farmácia, Física, Fonoaudiologia, Geografia, História, Jornalismo, Letras, Matemática, Medicina, Medicina Veterinária, Odontologia, Pedagogia, Psicologia e Química (SINAES, 2003).

Orlando Pilati explica como ocorreu o processo de escolha dos primeiros cursos que seriam avaliados e o início da operacionalização do ENC¹¹⁷:

uma das primeiras medidas foi o seguinte: já que é uma avaliação final de cursos com egresso, com os que estão saindo ou terminado o curso, então primeiro se levantou que cursos seriam avaliados, a partir daí as entidades ligadas a várias áreas, acabaram se oferecendo para serem os primeiros, então acabamos solicitando três áreas que eram **Administração, Direito e Engenharia Civil**, elas próprias se ofereceram, não apenas as entidades profissionais, mas também setores ligados ao ensino. Tínhamos setores muito fortes e que tinha uma penetração bastante grande nos cursos, então foram solicitadas três áreas porque eram áreas bastante representativas, seja pela abrangência nacional, ou seja, pelo setores que elas cobriam e porque havia uma certa disponibilidade em iniciar. Então fizemos um levantamento de todas as instituições que forneciam esses cursos e solicitamos a todas elas que informasse o que elas vinham fazendo naquela área, quais eram os projetos pedagógico (...). Em seguida, foram passadas várias áreas representativas de instituições de educação superior e dos cursos dessas áreas se solicitou a indicação de professores que tivessem atuando nessas áreas e que vinham tendo um papel destacado nas discussões da implementação das propostas e dados pedagógicos desses cursos. E então a partir dessas indicações se constituiu uma comissão nacional que procurava ser representativo em termo de regiões (...). **Então não era um pesquisador puro que ficava trabalhando num gabinete.** E essa comissão, com base no levantamento feito nos cursos, ela passou a definir como seria construído o exame, ninguém sabia, não havia tradição de montagem de instrumentos de medição de ensino-aprendizagem a rigor nessa escala no país, **existiam poucos especialistas em medidas educacionais** (...) era avaliado a habilidade e competência de cada curso, além de conhecimento, só por essas dicas foram muito injusto aqueles que simplesmente criticaram o ENC como um mera medida educacional ou mera medida de conhecimento (grifos meus).

¹¹⁷ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: MEC-Brasília-Brasil, em dia 21 de setembro de 2006.

O entrevistado assume uma atitude de defesa do Exame Nacional de Cursos, mas por outro lado, a sua fala permite inferir também que os instrumentos de avaliação no Brasil foram sendo construídos com o próprio desenvolvimento da profissionalização dos avaliadores. Essas observações podem ser melhor compreendidas com base na afirmação de Díaz Barriga:

que se trasplantó de la evaluación en los países latinoamericanos fueron las técnicas y las prácticas, eludiendo un necesario debate conceptual. Esto es, en nuestro países las técnicas aplicadas de evaluación se consideran “las únicas”, “las científicas”, las “objetivas”, cuando en otras partes del mundo existe un debate muy intenso sobre las teorías, técnicas y prácticas de evaluación (BARRIGA, 2004, p. 226).

A partir de 1995, as mudanças introduzidas na educação superior ocorreram por meio da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a), denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) e de várias medidas provisórias. No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) foi reestruturado com o objetivo de coordenar o sistema de avaliação e as estatísticas educacionais.

Para efetivar as propostas relativas ao sistema de avaliação da educação superior (no ensino de graduação), foi outorgada a Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995c), estabelecendo a realização de “avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão” (art. 3º.). A lei determina, também, que um dos mecanismos integrantes do processo avaliativo seja um exame de caráter nacional, a ser aplicado anualmente a todos os concluintes de cursos de nível superior. Em 1996, foi instituído o Decreto n.º 2.026/1996 (BRASIL, 1996a), que estabeleceu procedimentos para o processo do sistema de avaliação dos cursos e das instituições de educação superior, e cujo art. 1º. determina:

a) análise dos principais indicadores de desempenho global¹¹⁸ do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino; avaliação do desempenho individual das Instituições de Educação Superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;

¹¹⁸ Os indicadores de desempenho global compreendem: taxas de escolarização bruta e líquida; taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso; taxas de evasão e de produtividade; tempo médio para conclusão de cursos; índices de qualificação do corpo docente; relação média alunos por docente; tamanho médio das turmas; participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação; despesas públicas por aluno no ensino superior público; despesas por aluno em relação ao produto interno bruto – PIB por habitantes nos sistemas público e privado; e proporção da despesa pública com a remuneração de professores (art.3º; Decreto 2026/1996;BRASIL, 1996a).

- b) avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;
- c) avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

Para que se efetivasse o Decreto nº. 2.026/1996 (BRASIL, 1996a), foram implementados os seguintes mecanismos de avaliação:

- a) Exame Nacional de Cursos, criado em 1995, para avaliar o desempenho dos alunos graduados em instituições de educação superior, seu intuito era, com base na análise do rendimento dos alunos egressos dos cursos de graduação, inferir um dos indicadores que serviria para avaliar a qualidade dos cursos e, conseqüentemente, da instituição; o ENC esteve em vigor no período de 1996 a 2003;
- b) avaliação das condições de oferta de cursos de graduação – mecanismo que vigorou até o final de 2000 – criado em 1997, com o objetivo de complementar a avaliação realizada pelo ENC.

Dessa forma, ao longo dos anos foi-se construindo um sistema de avaliação, com o desenvolvimento e agregação de vários outros mecanismos de avaliação. Em 9 de julho de 2001, por exemplo, por meio do Decreto nº. 3.860, de 9 de julho de 2001 (BRASIL, 2001) definiu-se que esse sistema iria abranger:

- a) censo de educação superior (que era realizado anualmente e envolvia todos os cursos e IES do País);
- b) exame nacional de cursos (que era realizado anualmente, destinando-se a todos os egressos dos cursos de graduação);
- c) avaliação periódica das condições de ensino (que era realizada a cada quatro anos e focalizava as dimensões organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações dos cursos submetidos ao ENC);
- d) avaliação para fins de reconhecimento ou renovação de reconhecimento (que poderia ser realizada sempre que necessário e tinha as mesmas características da avaliação das condições de ensino);
- e) avaliação institucional (que focalizava, no âmbito organizacional, as dimensões da organização institucional, corpo docente e instalações, para fins de credenciamento ou renovação de credenciamento das IES).

Em 2003, o debate sobre a reforma do ensino superior voltou a fazer parte da pauta da agenda do governo. Outra vez, a expansão da educação superior e a avaliação foram considerados temas relevantes. Buscou-se expandir o setor público de educação superior, articular diferentes mecanismos de avaliação, formando assim o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

3.2.1.4 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)

Em 2004, no governo do presidente Lula da Silva foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), por meio da Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004). Segundo o parágrafo 1º. da referida lei, o Sinaes tem como objetivo:

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 (BRASIL, 2007, p. 139).

O Sinaes contempla a avaliação do desempenho das instituições, dos cursos e dos estudantes¹¹⁹, por meio dos seguintes mecanismos: censo da educação superior; cadastro das instituições e cursos; sistemas de registro da Capes e da Secretaria da Educação Média e Tecnológica/MEC; plano de desenvolvimento institucional e projeto político-pedagógico do curso. O sistema de avaliação utiliza os seguintes instrumentos de avaliação: auto-avaliação institucional, avaliação institucional externa, avaliação das condições de ensino, exame nacional de desempenho dos estudantes.

A auto-avaliação institucional é realizada pelos professores, alunos e demais profissionais da instituição com base em um roteiro mínimo, elaborado pela Comissão Nacional de Avaliação do Educação Superior (Conaes), que deve ser seguido por todas as IES. A auto-avaliação deve ser realizada de forma permanente, como etapa preparatória para a avaliação externa. Os resultados podem ser publicados a qualquer tempo pela instituição e devem fazer parte do relatório a ser submetido a cada três anos à Conaes;

¹¹⁹ Os estudantes também podem avaliar a qualidade de cada instituição de educação superior, por meio de um cadastro de instituições e cursos, que deve conter um dossiê completo, com dados legais, acadêmicos, censitários e avaliativos. Para mais informações, averiguar a Portaria nº. 107, de 22 de julho de 2004, que descreve os procedimentos do ENADE.

A avaliação institucional externa é realizada por uma comissão de avaliadores, com competência técnica em avaliação, especialmente capacitada pela Conaes. O seu objetivo é de avaliar a instituição e verificar, *in loco*, a cada três anos, se a instituição de educação superior realizou a auto-avaliação seguindo o roteiro mínimo estabelecido, e de acordo com os princípios definidos pela Conaes. Dependendo da natureza ou do tamanho da instituição, a Comissão realiza a análise e a avaliação tanto da instituição quanto dos cursos;

A avaliação das condições de ensino (ACE) é aplicada aos cursos nos casos em que a comissão de *Avaliação Institucional* julgar necessária uma verificação *in loco*. A ACE também subsidia os processos de reconhecimento de novos cursos. O reconhecimento pode acontecer após três anos da autorização para funcionamento e deve coincidir com o credenciamento da nova instituição. Os cursos novos de instituições de educação superior credenciados terão que ser avaliados para reconhecimento antes da primeira formatura dos alunos;

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), segundo o § 2º da Lei nº 10.861 (BRASIL, 2004), deve ser aplicado periodicamente, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso¹²⁰. Esse instrumento subsidia a auto-avaliação e a avaliação externa, e suas características são:

- a) a sua periodicidade máxima de aplicação aos estudantes de cada curso de graduação será trienal (§ 3º);
- b) a sua aplicação será acompanhada de instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes, relevante para a compreensão de seus resultados (§ 4º);
- c) o Enade é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento (§ 5º);
- d) aos estudantes de melhor desempenho no Enade o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento (§ 10º);
- e) a introdução do Enade, como um dos procedimentos de avaliação do Sinaes, está sendo efetuada gradativamente, cabendo ao Ministro de Estado da Educação determinar anualmente os cursos de graduação a cujos estudantes será aplicado (§ 11).

¹²⁰ O Enade é aplicado a cada três anos, por amostragem, e é componente curricular obrigatório aos cursos de graduação. O estudante selecionado deve comparecer e realizar, obrigatoriamente, o exame no dia e hora definidos em calendário. As regras prevêm a ausência somente para estudantes que desenvolvem atividades curriculares fora do País e para aqueles que colaram grau até a data especificada pelo MEC. A regularidade de comparecimento ao exame é condição prévia para a emissão de histórico escolar.

O Enade é um instrumento que tem como objetivo averiguar o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento¹²¹. Em 2006, o Enade foi aplicado a estudantes de 7.833 cursos pertencentes a 15 diferentes áreas: Administração, Arquivologia, Biblioteconomia, Biomedicina, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Comunicação Social, Design, Direito, Música, Formação de Professores, Psicologia, Secretariado Executivo, Teatro e Turismo. O Enade 2006 foi aplicado no dia 12 de novembro, em 2.081 locais de prova, distribuídos por 871 municípios, de todos os Estados e do Distrito Federal. Participaram do exame alunos ingressantes e concluintes, em um total de 386.524 (211.837 ingressantes e 174.687 concluintes), pertencentes a 5.701 cursos, de 1.600 instituições de ensino superior¹²².

Isaura Belloni, membro do Conaes, relata como foi se construindo a idéia de implementação do Enade¹²³:

O exame do desempenho do aluno é um instrumento menor desse processo, está na instituição no sentido de que é preciso que a instituição seja bem preparada, organizada, composta por professores gabaritados. Essa é a coisa mais importante da proposta do Sinaes. Na época, antes da promulgação da lei do Sinaes quando foi constituída a comissão especial de avaliação. No primeiro ano, que foi em 2003, quando o Cristóvão Buarque era ministro, naquela comissão defendíamos que na nova proposta não tivesse nenhum tipo de prova de conhecimento dos estudantes, era outro tipo de participação. Como fizemos na UnB, no período da avaliação, os estudantes avaliavam várias dimensões do funcionamento da instituição, desde laboratórios, bibliotecas, ensino pedagógico e outros. Eles tinham uma participação ativa, eles se auto-avaliavam, avaliavam questões até como pontualidade dos alunos, dos professores. Concluímos que não eram necessárias 60 horas, a média de horas aulas de cada crédito da UnB na época era de 45 a 50, então dava pra economizar o tempo de todos. O Enade permanece porque, as condições políticas de suspender uma prova como aquela, uma avaliação como àquela que tinha conquistado até certo ponto, alguns setores da sociedade, era muito difícil. Então ele é um pouco modificado a idéia de fazer uma prova inicial outra final, mas predominou uma perspectiva oriunda pra fazer este tipo comparação, se constrói esse tipo de aproveitamento digamos no período da permanência que estás na escola.

¹²¹ A primeira edição do Enade ocorreu no dia 7 de novembro de 2003. Do total de 156 mil ingressantes e concluintes de 2.187 cursos de graduação de 13 áreas do conhecimento, 90,7% participaram do exame. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/Enade>>. Acesso em: 13 de out. 2006.

¹²² Dado disponível em: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em: 30 mar. 2007.

¹²³ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Câmara dos Deputados, Brasília-DF-Brasil, em 28 de setembro de 2006.

Esse tipo de instrumento de avaliação realiza-se como atividade técnica, que busca a mensuração dos resultados produzidos pelas instituições em termos de ensino, pesquisa e extensão. Sua ênfase recai sobre indicadores quantitativos que promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis, a respeito das medidas de infra-estrutura, titulação dos professores, descrição do corpo docente e discente e de servidores, relação dos serviços, dos produtos, das formaturas, expressões numéricas supostamente representando qualidade, como no caso de número de citações de seus trabalhos em outras obras. Em decorrência, essa perspectiva de avaliação é denominada regulatória (SINAES, 2004).

Enade e ENC: os posicionamentos dos atores

Ocorreram inúmeras resistências em relação ao ENC, no decorrer dos seus oito anos de atividade (1996-2003). Entretanto, o ENC acabou tornando-se uma referência nacional como um dos instrumentos de avaliação do ensino superior brasileiro. Cabe questionar então por que ele foi substituído pelo Enade. Dilvo Ristoff, diretor do IneP no momento da entrevista, fala sobre as vantagens do Enade em relação ao ENC¹²⁴:

aplica uma prova para ingressantes e concluintes, no início e no final do curso. (...) A primeira modificação foi a prova única (...) isso foi invenção do Enade (...). Isso significa uma mudança radical na concepção, então não interessa se é o ponto de chegada, é a trajetória, nós precisamos saber em que nível os alunos ingressam na universidade e sabemos que em universidade altamente competitiva os alunos entram com um conhecimento às vezes superior ao de um concluinte de outra universidade, isso é extraordinário. Só esse tipo de prova pode nos mostrar isso, prova única, prova por amostragem, primeiro isso é uma prova de larga escala de alto custo, com 50 áreas de conhecimento e é diferente do Provão, que em oito anos fez 26 áreas, nós estamos com três anos e chegamos a 48 áreas, nós falamos 50, porque duas áreas nós achamos que era tão pequeno o universo que não cabia fazer esse tipo de avaliação e não incluímos os tecnólogos que tem problemas de diretrizes curriculares, mas isso vamos resolver também. A diferença da prova por amostragem, não é só o custo, porque o objetivo da prova é parte da avaliação de cursos. O provão fazia esse discurso também, só que era discurso e pra nós não é, pra nós significa indicadores concretos que fazem parte do instrumento de avaliação de cursos, o certo é avaliar o curso e não o estudante. A idéia é de formação geral e formação específica. Nós decidimos que todas as provas teria quarenta questões e dez delas em todas as áreas são de formação geral, isso é, aquilo que um engenheiro, matemático, advogado, ou seja, que todos precisam para poderem desempenhar razoavelmente suas funções (...). Isso também nos deu uma grande vantagem de que em uma parte da prova, nós temos

¹²⁴ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: MEC-Brasília-Brasil, em 28 de setembro de 2006.

uma contabilidade inter-áreas porque, todas as áreas fazem a mesma prova, então pode comparar o ingressante da medicina com o ingressante da matemática.

Com base nas entrevistas realizadas, averiguou-se que esses dois instrumentos de avaliação da educação superior tornaram-se objetos de disputa entre os atores que participaram do processo decisório de um ou de outro instrumento. Eunice Durhan, então Secretária de Educação Superior no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, posiciona-se de forma diferente, e defende a metodologia do Exame Nacional de Cursos:

Está se cometendo um erro básico ao desmontar um dos instrumentos mais valiosos e já testado para avaliar a qualidade do ensino, que é o Exame Nacional de Cursos, ou Provão. Em seu lugar, querem implantar um processo extremamente amplo e fluido, do qual não constam indicadores que incidam especificamente sobre o quanto os alunos estão realmente aprendendo. O Provão pode ser aperfeiçoado, tanto através da publicação das notas obtidas pelos diferentes cursos, como pela utilização dos resultados para definir padrões mínimos de qualidade a serem necessariamente alcançados. Substituí-lo por um exame “amostral” é um erro, pois impede exatamente a avaliação de cada curso em comparação com os demais e com os critérios mínimos que devem ser exigidos. O Provão é um instrumento valioso, pois mede muito menos o acúmulo de informações e muito mais a capacidade de desempenhar funções fundamentais, próprias de cada profissão (DURHAN, 2003, p. 9).

Orlando Pilati também argumenta ser importante a articulação da série histórica do ENC com as condições de ensino das IES¹²⁵:

Em 90% dos resultados do Exame Nacional de Cursos, quando você pegava a série histórica, sempre tinha relações diretas com as condições institucionais, mesmo quando às vezes vinha a desculpa que os alunos boicotavam o exame. Quando mandávamos a comissão para fazer a avaliação do curso (...) percebia-se que o projeto pedagógico era ruim, desatualizado, não tinha disciplina e o corpo docente era alguns esforçados evidentemente, mas não era preparado e não estavam devidamente formados, não tinham correlação com a disciplina a formação dos professores, as condições de infra-estrutura, como bibliotecas, laboratórios eram insuficientes. Então sempre o resultado do ENC tinha a ver sim com as condições institucionais objetivas.

No caso específico do Enade e do ENC, de um modo geral, percebe-se algumas semelhanças entre os dois instrumentos de avaliação: ambos são obrigatórios, os dois instrumentos têm como objetivo básico avaliar o desempenho dos alunos, e tanto o Enade quanto o ENC são complementados com outros mecanismos de avaliação da educação

¹²⁵ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: MEC-Brasília-Brasil, em 21 de setembro de 2006.

superior. Não cabe discutir os aspectos técnicos dos respectivos instrumentos de avaliação e muito menos dizer qual é mais eficaz. Interessa mostrar que a preocupação com a qualidade do ensino é um dos fatores que levou governantes do Brasil e do México a adotarem a avaliação e como os instrumentos de avaliação foram se desenvolvendo nos países em estudo.

3.2.2 México

No México, assim como no Brasil, a adoção da avaliação da educação superior (no ensino de graduação) é recente. Até a década de 1970, as instituições de educação superior públicas e privadas não eram avaliadas. Nesse país, a introdução da avaliação também está vinculada à necessidade de assegurar a qualidade do ensino. Entretanto, por razões específicas de cada país, a avaliação no México está fortemente direcionada para o setor público. Em consequência, a qualidade do ensino oferecido pelo setor privado, atualmente, constitui objeto de preocupação, conforme aponta Javier Mendoza (assessor da Anuies e pesquisador do Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación da Unam – Iisue/Unam), ao estabelecer um paralelo entre o tipo de expansão da educação superior mexicana ocorrida na década de 1970 e a dos anos 1990¹²⁶:

consideramos que en México al igual que en otros países de América Latina la década de los setenta fue una década de expansión una década de crecimiento de los sistemas de educación superior, se dio este crecimiento **sin ningún tipo de regulación y ningún tipo de planeación**, osea fue un crecimiento espontáneo, fue un *boom* como resultado de la presión social de ingreso, osea el aumento de la demanda y las políticas instrumentadas en ese entonces por los gobiernos en el caso de México el gobierno de Luis Echeverría [1970-1976] aumentó los recursos a las universidades que eran bastante castigadas para que estas crecieran y se dio **la masificación universitaria**. En los setenta fue el crecimiento de las instituciones públicas, en México las instituciones particulares entonces existentes eran unas cuantas, eran muy pocas instituciones particulares, **buenas universidades particulares**, no es lo que **hoy tenemos un mundo de universidades particulares muy inflado y de muy mala calidad** la gran mayoría de esas instituciones (grifos meus).

A crise da educação superior mexicana, sobretudo das universidades públicas, é um dos fatores que explica a introdução da avaliação nesse país. Os problemas ocasionados pelo ineficaz planejamento da educação superior, pelo Estado, começaram a aparecer na década seguinte, nos anos 1980. Essas questões tornaram-se mais evidentes quando a principal

¹²⁶ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México-México, em 9 de maio de 2006.

universidade do país, a Unam, passou a ter as suas atividades questionadas. As tensões agravaram-se quando Jorge Carpizo apresentou, em 1986, ao Conselho Universitário o documento *Fortalezas y debilidades de la Unam* para ser debatido pela comunidade universitária. Díaz Barriga, que participou dessa reunião, relata o ocorrido em entrevista concedida à pesquisadora¹²⁷:

realmente fue el primer documento realmente “desnudo”, es decir totalmente duro, osea ¿cuánto sacan los estudiantes que ingresan a la Unam en el examen de admisión? Sobre 125 preguntas el 3% saca una calificación de excelente, el 8% o 10% saca una calificación aprobatoria, la mayoría de los que recibimos no aprueban el examen, sacan calificaciones de 3 puntos de 4 puntos en el examen; ¿cuánto tarda un estudiante promedio en hacer el bachillerato, en nuestro bachillerato? Nuestro bachillerato es de 3 años sin embargo 3 años solamente el 30% de nuestros estudiantes lo cumplen, empieza a dar datos. Jorge Carpizo se tomó en serio su trabajo de hacer un diagnóstico duro, pero además no solamente hizo el diagnóstico duro lo presentó al Consejo Universitario, sin maquillarle mucho, hasta ahí la cosa iba bien, lo presentó al órgano que se debía y obviamente en la prensa se empezó a sacar: que por eso estaban mejor las privadas, que ya la Unam (...), pero Jorge empieza a decir que va a hacer una reforma en 3 paquetes, si este es el diagnóstico vamos a reformar la universidad y el primer paquete incluye reformar el sistema de exámenes, reformar las cuotas de admisión, plantea actualizar la matrícula, que era de 1966.

Em relação ao processo de admissão para estudar na Unam, Jorge Carpizo (1988) criticou, dentre outros aspectos, independentemente de quantos alunos fizessem o exame de ingresso no ensino médio (*bachillerato*), os primeiros quarenta mil alunos (o número de vagas existentes), aprovados ou não nos exames de *bachillerato* eram admitidos. Para ele, isso significava que se “*hubiera aceptado sólo a quienes obtuvieron 6 [em uma escala de 1 a 10] o más de calificación en el mencionado examen, sólo hubiera admitido en promedio 7.6% de los alumnos [no] bachillerato (p. 8-9)*”. Essa situação refletia-se no processo de admissão para os cursos de graduação, uma vez que os estudantes do *bachillerato* da própria Unam não precisavam fazer provas para cursarem o ensino superior: “*el único requisito que se les solicita para ingresar en la licenciatura es haber completado sus estudios sin importar el tiempo que tardaron en hacerlo ni su historial académico*” (p. 13).

Importa ressaltar que, segundo Carpizo (1988), no período de 1985-1986 haviam ingressado 32.169 alunos nos cursos de graduação da Unam, e 20.680 haviam realizado o *bachillerato* na própria universidade. Em outras palavras, somente 64,3% dos alunos que

¹²⁷ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México, México, em 26 de abril de 2006.

ingressavam na Unam não haviam realizado nenhum exame e, portanto, só restavam 35,7% das vagas para atenderem à demanda externa a universidade.

Entretanto, as primeiras iniciativas de avaliação da educação superior ocorreram no final da década de 1970. Em 1978, foi criado o *Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior* (Sinappes), como uma instância de diálogo entre o governo e as IES. Este sistema constitui o campo de ação social em que se elaboram planos e programas da educação superior (MENDOZA ROJAS, 2002). Com a criação do Sinappes, integrou-se uma rede de coordenação em quatro instâncias: 117 *Unidades de Planeación* (UIP), 31 *Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior* (Coepes)¹²⁸, 8 *Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior* (Corpes) e uma *Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior* (Conpes).

Apesar de fomentar as discussões sobre avaliação da educação superior, a criação do Sinappes não surtiu efeito na criação de instrumentos de avaliação sistemática. Na década de 1980, a avaliação da educação superior surgiu como um instrumento para melhorar a qualidade do ensino e tornar a gestão dos recursos públicos mais eficiente. Nesse momento, já estava em pauta a proposta de vincular alocação de recursos públicos à avaliação de desempenho. Assim, em 1984, foram criados o Programa Nacional para la Educación Superior (Pronaes), que propõe a vinculação de alocação de recursos adicionais aos projetos apresentados pelas universidades e, como já mencionado anteriormente, foi criado também o Sistema Nacional de Investigadores (SNI). No decorrer dos anos, vários outros programas de estímulos a docência foram sendo instituídos. Vale ressaltar que essa política foi implementada com o intuito de resolver uma situação conjuntural (recuperação da perda salarial), no entanto, acabou se institucionalizando.

No caso da avaliação institucional, as universidades, sobretudo, as públicas interferiram no processo e propuseram a realização de auto-avaliações. Em outubro de 1986, durante a XXII reunião da Assembléia geral da Anuies, foi aprovado um novo acordo para o planejamento do sistema de educação superior, denominado Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (Proides), em substituição ao Pronaes. Alguns dos objetivos do Proides eram: conduzir o planejamento institucional e do sistema de educação superior, regular a matrícula nas universidades de grande porte, definir critérios para o financiamento, realizar auto-avaliações e modernizar a gestão universitária (ANUIES, 1986).

¹²⁸ Posteriormente reduziu-se a seis, correspondendo às regionais estabelecidas pela Anuies.

No final da década de 1980, os debates acerca do planejamento da educação superior e da avaliação como uma ferramenta para sua realização já haviam se tornado uma prática no México, Conforme ressaltam Mendoza Rojas e Taborga (1989):

después de una década de haberse conformado el Sistema Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Sinappes), y de que éste ha impulsado procesos de planeación, se reconoce en ciertos niveles de las Instituciones de Educación Superior (IES) el desarrollo de una cultura de planeación. El acopio de recursos técnicos, la celebración de reuniones, la creación de grupos técnicos, la discusión de órganos colegiados, la capacitación en información de grupos directivos y de apoyo, han dado por resultado un avance en las tareas de planeación, en la mayoría de los Estados y de las Instituciones de Educación Superior (MENDOZA R.; TABORGA, 1989, p. 13).

Assim, quando Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) assumiu a presidência do México, encontrou um terreno fértil para a implementação de políticas de avaliação da educação superior. O presidente Salinas de Gostari, antes mesmo de ser eleito, já sinalizava que reformas que ele iria implementar nessa área de ensino. Em uma entrevista que concedeu ao *Dialogo Nacional: Revista de la Consulta Popular*, em 26 de abril de 1988, ele teceu algumas críticas às universidades públicas, em especial, em relação à qualidade do ensino ofertado e a respeito de algumas delas serem reduto de determinados grupos políticos. Ele inicia a entrevista dizendo que

muchas veces se han manifestado para mostrar su desacuerdo con los niveles calidad en muchas de las instituciones públicas de enseñanza superior: investigadores, estudiantes, en general la sociedad civil, han manifestado esta preocupación y desacuerdo. Hay que reconocer que varias de estas instituciones de carácter público muestran niveles adecuados y muy relevantes en la calidad de la educación. Otras dejan mucho que desear. [Por otra parte], las casas de estudios superiores no son baluarte de ideologías, ni pueden ser proyectos políticos de activismo social a favor de partidos o de grupos. Este no es el espíritu que anime una verdadera lucha dentro de las universidades por la autonomía universitaria (SALINAS, 1988, p. 12)

A avaliação no seu governo surgiu como diretriz da política de modernização da educação superior. O conceito de modernização da educação, nesse contexto, concebe-se em termos de “*calidad, eficiencia, cobertura e innovación de la misma. En este programa se incorporó, como una acción fundamental, la de impulsar la mejora de la educación superior a través de procesos de evaluación interna e externa de las instituciones*” (ARÉCHIGA U.; LLARENA DE THIERRY, 2003, p. 10).

Assim, em 1989, foi criado o *Programa para la Modernización Educativa* (PME). O capítulo 9 do PME é todo dedicado à avaliação educativa. Segundo os propositores do

Programa para la Modernización Educativa, o exercício da avaliação tem como objetivo gerar informações tanto para o governo, acerca do cumprimento das políticas e objetivos setoriais, como para os professores, alunos e pais de família, em relação ao desempenho acadêmico e o funcionamento das escolas (MÉXICO, 1989, p. 179). Pode-se identificar nesse objetivo o princípio da *accountability* como instrumento para o exercício da democratização das informações sobre o desempenho das instituições de educação superior.

No *Programa para la Modernización Educativa* (MÉXICO, 1989) havia também a proposta de construção de um Sistema Nacional de Avaliação Educativa, em todos os níveis escolar, com base nas seguintes linhas de ação (p. 182):

a) avaliação do desempenho escolar, com o objetivo de obter um diagnóstico da educação e também para fins de credenciamento;

b) avaliação do processo educativo, por meio da avaliação das atividades da escola e dos seus membros – “*esta evaluación permitirá impulsar innovaciones y mejoras en los elementos que intervienen en el proceso enseñanza-aprendizaje*” (p. 182);

c) avaliação da gestão educativa, com o objetivo de determinar a pertinência da estrutura e funcionamento do sistema educativo para cumprir as suas finalidades e a efetividade do apoio educativo; o documento enfatiza a vinculação da alocação de recursos públicos com o cumprimento das metas – “*la evaluación programático-presupuestal para determinar la relación entre asignación de recursos y cumplimiento de metas*” (p. 182);

d) avaliação da política educativa, que consiste na avaliação dos objetivos e estratégias do próprio Programa para a Modernização Educativa;

e) a última linha de ação diz respeito ao impacto social dos egressados no campo socioeconômico.

Para concretizar as ações no tocante à avaliação da educação superior, uma das metas do *Programa para la Modernización Educativa* (1989-1994) consistia em instalar uma Comissão Nacional da Educação Superior como parte integrante da *Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior* (Conpes) e estabelecer agenda de trabalho. Assim, na XVIII Reunião da Conpes, realizada em 7 de noviembre de 1989, foram aprovados os critérios para a criação de seis comissões de apoio a Conpes, dentre elas, a *Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior* (Conaeva), que foi instituída em 23 de novembro de 1989 pelo Secretário da *Secretaria de la Educación Superior* (SEP) (ANUIES, 1990).

No Brasil, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, criou-se uma comissão com o mesmo nome e objetivos similares: a Comissão Nacional de Avaliação da Educação

Superior (Conaes). A Conaes é composta por treze membros: um presidente, cinco representantes do MEC, um representante do corpo docente e outro do discente, um representante do corpo técnico-administrativo e quatro representantes com notório saber científico, filosófico e artístico. A função da Conaes é “coordenar e supervisionar o SINAES, assegurando o adequado funcionamento da avaliação, o respeito aos princípios e orientações gerais” (BRASIL, INEP, 2003, p. 97). No México, o objetivo do Conaeva é conduzir os processos de avaliação, estabelecer um marco de referência com critérios, indicadores e procedimentos gerais para efetuar a avaliação das instituições, e propor medidas para o melhoramento do desempenho da educação superior em geral.

A Conaeva é integrada por oito membros e quatro deles representam o governo: o secretário da SEP (seu presidente), subsecretários de *Programación y Presupuesto*, *Coordinación Educativa*, de Educação Superior e Pesquisa Científica e Tecnológica e os outros quatro representantes da Anuies – os reitores da Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Guadalajara y Universidad Veracruzana e o Secretário General Ejecutivo (ANUIES, 1990b). Inicialmente esse organismo contemplou dois níveis de avaliação: as instituições e o sistema. Para implementar o sistema de avaliação da educação superior, foram estabelecidos três processos articulados entre si, mas cada um com as suas próprias características e funções: a avaliação institucional, avaliação interinstitucional e avaliação do sistema e subsistema da educação superior.

a) Na avaliação institucional, por meio da auto-avaliação, as instituições de educação superior avaliam a organização, o funcionamento e os resultados dos procedimentos acadêmicos e administrativos. A partir de 1990, as instituições de educação superior públicas estabeleceram consenso acerca da necessidade de desenvolvimento de processos de auto-avaliação institucional. As próprias IES determinaram qual seria a metodologia utilizada para a avaliação. Assim, com base nas propostas das IES apresentadas a SEP, passou-se a vincular os resultados dessas auto-avaliações aos financiamentos adicionais, por meio do Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) (ZORRILLA; CETINA, 1998, p. 150).

b) A avaliação interinstitucional, realizada por pares acadêmicos, avalia de forma integral os serviços, programas de docência, pesquisa, difusão, administração e gestão das IES, projetos nas diferentes funções acadêmicas e administrativas. Essas avaliações são encomendadas pelos *Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior* (Ciees).

c) A avaliação do sistema e subsistema da educação superior é efetuada por especialistas das subsecretarias da Secretaría de Educación Pública (SEP) e a Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de la Educación Superior (Anuies).

3.2.2.1 Comitês Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (Ciees)

A criação dos Ciees surgiu como um contramovimento à proposta do governo do presidente Salinas de Gortari (1989-1994) de vincular distribuição de recursos públicos aos resultados das auto-avaliações. Assim, como contra proposta, as universidades públicas, “*a través de la ANUIES, propusieron la evaluación interinstitucional de los programas educativos*¹²⁹ *y de la gestión universitaria, mediante comités de pares, centrada en el aprendizaje*” (VRIES, 2000, p. 85). Com base nesse perfil, em 1991, para realizar a avaliação interinstitucional, foram criados os Ciees, destinados, sobretudo, a realizar avaliação diagnóstica e acreditação de cursos de graduação. Em síntese, as principais funções dos Ciees são:

- 1) La evaluación diagnóstica sobre la situación de las funciones y tareas de la educación superior en un área determinada; 2) la acreditación y el reconocimiento que puede otorgarse a unidades académicas o a programas específicos, en la medida en que satisfagan criterios y estándares de calidad, convencionalmente establecidos; 3) la dictaminación puntual sobre proyectos o programas que buscan apoyos económicos adicionales, a petición de las dependencias de la administración pública que suministran esos recursos; 5) la asesoría, a solicitud de las instituciones, para la formulación de programas y proyectos y para su implantación (MÉXICO, SEP, 1991).

Assim, a avaliação interinstitucional de cursos acadêmicos passou a ser integrada por diversos comitês de pares: Administração e Gestão Institucional, Arquitetura, Desenho e Urbanismo, Ciências Agropecuárias, Ciências da Saúde, Ciências Naturais e Exatas, Ciências Sociais e Administrativas, Difusão e Extensão da Cultura, Educação e Humanidades, Engenharia e Tecnologia. Esses comitês são constituídos por diferentes docentes avaliadores das instituições de educação superior, e seus membros avaliam programas de docência, pesquisa, difusão, administração e gestão das IES (CIEES, 2002).

¹²⁹ Entende-se por programa não somente o conjunto de disciplinas ou atividades que conduzem a obtenção de um título ou grau (bacharel, mestre ou doutor), mas também o conjunto de todos os elementos normativos, técnicos, humanos e materiais que conduzem ao cumprimento dessas metas. Portanto, a “*acreditación*” deve julgar não somente a qualidade ou nível dos conteúdos curriculares, mas também a qualidade de todos os fatores que intervêm na concretização dos resultados (PÉREZ ROCHA, 1998).

Na prática, o trabalho dos Ciees consiste sobretudo na revisão, avaliação, julgamento e recomendação. Os avaliadores solicitam uma auto-avaliação do curso e depois a comparam com os critérios de referência do comitê avaliador, que incluem os indicadores e parâmetros definidos pelo próprio comitê. No procedimento seguinte, ocorre a visita da comissão de pares acadêmicos e a elaboração do relatório. O parecer final é resultado da avaliação interna e externa, seus dados são confidenciais e o parecer é entregue ao reitor da instituição de educação superior.

O processo de avaliação dos Ciees contempla os cursos de pós-graduação, mas sobretudo os de graduação. Esse processo de avaliação dos Ciees é composto por três níveis de credenciamento:

a) nível 1 (credenciado) – recebem essa classificação os cursos que apresentam todos os indicadores do marco de referência do Copaes (por exemplo, titulação corpo docente, produção acadêmica, etc, planos e programas de estudos atualizados; infra-estrutura, dentre outros) e, em consequência, dos organismos acreditadores do México;

b) nível 2 (em processo de credenciamento) – referente aos cursos que têm de um a dois anos para estabelecer todos os indicadores solicitados, ou seja, que possuem algumas deficiências e precisam desse tempo para saná-las;

c) nível 3 (não-credenciado) – são classificados nessa categoria os cursos que têm de dois ou mais anos para se submeterem a um processo de acreditação e estabelecer todos os indicadores requisitados.

Conforme a tabela 3, até 2006, os Ciees tinham avaliado 1.605 cursos de graduação, e, em sua grande maioria, eram instituições de educação superior públicas. No período de 2000-2006, houve um aumento de 268,4% de cursos de graduação classificados no nível 1, e, no mesmo período, houve uma redução de 9,3% de cursos classificados no nível 3.

Tabela 3 – Classificação dos cursos de graduação avaliados pelos Ciees em relação à suas possibilidades para reconhecimento

| Classificação | 2001 | 2006 |
|---------------|-----------|-----------|
| Nível 1 | 285 (27%) | 765 (47%) |
| Nível 2 | 438 (41%) | 524 (33%) |
| Nível 3 | 340 (32%) | 316 (20%) |
| Total | 1063 | 1605 |

Fonte: CIEES, maio 2006.

As recomendações realizadas pelos Ciees não têm caráter legal, e as instituições de educação superior não são obrigadas a cumpri-las, como relata Javier Mendoza Rojas¹³⁰:

comienzan a hacer evaluaciones primero de manera muy pausada, pero de tipo diagnóstico, osea la evaluación de los Ciees no tenía ninguna consecuencia, era una evaluación que la solicitaba la universidad, es más esta el comité de ingeniería yo quiero que vengan a evaluar mis carreras de ingeniería, yo ya hice mi autoevaluación institucional entonces para hacer la evaluación los Ciees, del programa, le pedía a la facultad de ingeniería o a la coordinación de la carrera le decían bueno has una autoevaluación de tu carrera, entonces con algún formato hacían un autoestudio y con esos resultados los comités de pares hacían un análisis y visitaban el programa entrevistando profesores alumnos, conociendo instalaciones, viendo los archivos y emiten un reporte, con recomendaciones y lo importante eran las recomendaciones es decir bueno nosotros creemos, porque somos pares académicos, nosotros creemos que de acuerdo a lo que tú dices que quieres hacer, osea no te estamos nosotros imponiendo parámetros, de acuerdo a tus propios objetivos y metas consideramos que vas muy bien pero te falta esto y esto (...) hacían una segunda visita en donde verificaba si se había tomado en cuenta su evaluación previa o no y nuevamente emitían recomendaciones, pero esto originalmente tenía este carácter diagnóstico para el mejoramiento porque no estaba asociado a recursos y en una segunda etapa [a partir de 2000] los Ciees ya no han realizado únicamente una evaluación diagnóstica, sino ya realizan una evaluación para la preacreditación.

A partir de 2001, os Ciees absorveram novas demandas, em razão de um novo instrumento de financiamento criado pelo governo federal, qual seja, o *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional* (PIFI). O PIFI tem como objetivo: “*fortalecer la capacidad de planeación estratégica y participativa de las instituciones de educación superior públicas y mejorar la calidad de sus programas educativos y procesos de gestión*”¹³¹. Trata-se de um financiamento adicional para as IES públicas, que é fornecido com base nos resultados das avaliações realizadas pelo *Consejo para la Acreditación de la Educación Superior* (Copaes) e pelos Ciees. Segundo dados da SEP, o PIFI tem afetado a qualidade dos cursos, pois tem ocorrido um crescimento não só da participação das IES nos processos de avaliação e credenciamento, respectivamente, desenvolvidos pelos Ciees e Copaes, como também tem aumentado o nível de qualificação das IES outorgado pelos organismos avaliadores¹³². O papel que o Copaes desempenha nesse processo será objeto de discussão do próximo item.

¹³⁰ Entrevista concedida à Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CESU/UNAM-Cidade do México-México, em 9 de maio de 2006.

¹³¹ Disponível em: <<http://ses4.sep.gob.mx/pe/fl.htm>> Acesso em: 10 de jan. 2007.

¹³² Disponível em: <<http://ses4.sep.gob.mx/pe/fl.htm>> Acesso em: 10 jan. 2007.

3.2.2.2 Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES)

Em 2000, foi constituído formalmente o *Consejo para la Acreditación de la Educación Superior* (Copaes), como uma instância autorizada pela Secretaria de Educación Pública (SEP), com o objetivo de outorgar reconhecimento formal aos organismos que credenciam cursos de educação superior¹³³. Esses organismos só podem reconhecer cursos de graduação e não instituições de educação superior¹³⁴. As principais funções do Copaes são:

Publicar la relación de organismos acreditadores reconocidos por el Consejo; impulsar un mejor conocimiento de la educación superior mediante difusión de los casos positivos de acreditación, con el propósito de orientar a la sociedad sobre la calidad de los programas de educación superior; supervisar que los organismos acreditadores actúen con rigor académico e imparcialidad; dar seguimiento a las actividades de los organismos acreditadores; a solicitud de partes, intervenir como mediador de buena fe en controversias entre organismos acreditadores reconocidos y las instituciones de educación superior; impulsar la coordinación, cooperación y complementación de los organismos acreditadores; celebrar convenios con las autoridades educativas federales y estatales para los fines propios del consejo; y establecer contacto con organismos análogos de otros países para intercambio de experiencias (COPAES, 2006, p. 2).

O Copaes reúne organismos avaliadores, integrados por associações ou colégios profissionais, que avaliam cursos de graduação a serem reconhecidos, conforme os listados no quadro 3.

¹³³ Segundo o Copaes, no âmbito da educação superior, “*la acreditación es el enunciado de algún organismo con autoridad profesional mediante el cual da fe pública de la buena calidad de un proceso o producto. El organismo acreditador, después de una minuciosa evaluación de un programa académico, determina su acreditación cuando considera que la calidad educativa que ofrece es satisfactoria para la formación integral de los estudiantes.* Disponível em: <www.copaes.org.mx> Acesso em: 12 de abr. 2006.

¹³⁴ O Copaes é constituído pelos seguintes associados: Secretaría de Educación Pública (SEP); Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana (Anuies); Federación de Instituciones Particulares de Educación Superior (Fimpes); Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México (FEDMVZ); Colegio de Ingenieros Civiles de México (CICM); Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP); Barra Mexicana, Colegio de Abogados (BMA); Academia Mexicanas de Ciencias (AMC); Academia Nacional de Medicina de México (ANMM); Academia Nacional de Ingeniería (ANI) (COPAES, 2006).

Quadro 3 – Conselhos Profissionais reconhecidos pelo Copaes¹³⁵

| Áreas | Organismo reconhecido |
|------------------------------------|---|
| Ciências Sociais | Asociación para la Acreditación y Certificación de Ciencias Sociales, A.C. (Acceciso) |
| Ciências do Mar | Asociación Nacional de Profesionales del Mar, A.C. (Anpromar) |
| Ciências Biológicas | Comité para la Acreditación de la Licenciatura en Biología, A. C. (Caceb) |
| Ciências Contábeis e Administração | Consejo de Acreditación de la Enseñanza en la Contaduría y Administración, A.C (Caceca). |
| Engenharia | Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería, A.C. (Cacei) |
| Psicologia | Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología, A.C.(Cneip) |
| Educação Física | Consejo Mexicano para la Acreditación de la Enseñanza de la Cultura de la Actividad Física, A. C. (Comacaf) |
| Enfermagem | Consejo Mexicano de Acreditación y Certificación de la Enfermería, A. C. (Comace) |
| Arquitetura | Consejo Mexicano de Acreditación de la Enseñanza de la Arquitectura, A.C. (Comaea) |
| Medicina | Consejo Mexicano para la Acreditación de la Educación Médica, A.C. (Comaem) |
| Desenho | Consejo Mexicano para la Acreditación de Programas de Diseño A.C. (Comaprod) |
| Agronomia | Comité Mexicano de Acreditación de la Educación Agronómica, A. C. (Comeaa) |
| Comunicação Social | Consejo para la Acreditación de la Comunicación, A. C. (Conac) |
| Química | Consejo Nacional de la Enseñanza y del Ejercicio Profesional de las Ciencias Químicas A.C. (Conaecq) |
| Turismo | Consejo Nacional para la calidad de la Educación Turística A. C. (Conaet) |
| Odontologia | Consejo Nacional de Educación Odontológica, A.C. (Conaedo) |
| Ciências Econômicas | Consejo Nacional para la Acreditación de la Ciencia Económica, A. C. (Conace) |
| Informática e Computação | Consejo Nacional de la Acreditación en Informática y Computación, A.C.(Conaic) |
| Veterinária e Zootecnia | Consejo Nacional de Educación de la Medicina Veterinaria y Zootecnia, A. (Conevet) |
| Direito | Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior en Derecho, A. C. (Confede) |

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pelo Copaes (Disponível em: <http://www.copaes.org.mex>)

¹³⁵ Até 31 de janeiro de 2007.

Apesar de ter sido criado para rabalhar de forma articulada com os Ciees as funções do Copaes são distintas, como relata Javier Mendoza Rojas:

se discutió mucho si convenía darle a los Ciees la función de acreditación, aunque originalmente si estaba establecido que podía realizarlo, pero se vio se decidió por la Anuies y la Secretaria de Educación Pública que si se le daba a los Ciees se iba a desvirtuar su naturaleza, osea porque la acreditación ya es otra cosa, la acreditación primero no es yo te acredito en función de tu propio proyecto sino que hay ciertos. (...) yo tengo que dar una fe pública de que tú estas cumpliendo con lo que dices y que bueno estas garantizando mínimamente a la sociedad osea que hay una garantía de la sociedad de que lo que tu estas haciendo vale la pena.

O Copaes trabalha de forma integrada maneira articulada com os Ciees, formando um sistema de avaliação e credenciamento. Com essa competência, esse organismo elaborou vários documentos regulatórios, dentre eles, o *Marco general para los procesos de acreditación de programas educativos de nivel superior*, uma metodologia utilizada nos processos de *acreditación* de programas educativos¹³⁶. Javier De la Garza Aguilar, coordenador geral dos Ciees e diretor do Copaes, assinala que, antes da criação do Copaes, já existiam associações de profissionais, por exemplo, dos contadores, dos engenheiros, dos médicos, entretanto, eles seguiam os seus próprios critérios de reconhecimento de cursos. A ausência de um órgão regulatório dessas associações profissionais e a criação do Tratado de Livre Comércio foram os principais fatores que desencadearam a criação do Copaes, como informa De la Garza Aguilar¹³⁷:

se dijo bueno es que podemos llegar a un punto donde cada quien va a acreditar las carreras como quieran y acuérdate que estaba en esto la sombra del TLC, del Tratado del Libre Comercio, osea en donde en la firma del Tratado de Libre Comercio estaban los capítulos correspondientes a la movilidad de profesionistas, entonces cómo reconocer a un profesionista para que pueda tener una licencia para ejercer allá y cómo reconocer estudios también; entonces se decía bueno pues en Estados Unidos hay mecanismos de acreditación desde hace más de cien años, muy sólidos y son acreditaciones de estos organismos en algunos casos las acreditaciones de instituciones son regionales el suroeste, el *midle states* (...) entonces aquí por ejemplo los Ciees tenían mucha relación con los colegas de Estados Unidos empezaron a intercambiar elementos cuando se constituye el Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería, CACEI, que también establece marcos digamos un diálogo muy estrecho con su contraparte norteamericana y canadiense; entonces estaba esta sombra del Tratado de Libre Comercio y se dice es que no puede ser que cada gremio profesional o cada asociación de escuelas quiera acreditar sus carreras como quiera, hay que establecer una regulación, pero una regulación que no puede ser gubernamental (...) la Secretaría de Educación Pública deposita en el

¹³⁶Disponível em: <<http://www.copaes.org.mx>> Acesso em: 12 de abr. 2006.

¹³⁷ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CIEES- Cidade do México- México, em 22 de junho de 2006.

Copaes la atribución para reconocer a los organismos evaluadores y acreditadores, dice entonces ustedes tienen que cumplir con ciertos requisitos, hay un marco de referencia común, hay un código de ética entonces todos tienen que cumplir con esto para que Copaes les extienda el reconocimiento (...).

De acordo com Antonio Gago, uma das críticas à publicização dos resultados das avaliações e credenciamentos (dos Ciees e do Copaes) é que os resultados só se tornam públicos quando são favoráveis às instituições de educação superior¹³⁸:

si una institución intenta una acreditación y no lo logra no se dice nada, solamente se anuncian los programas que son objetos que aprueban que obtienen la acreditación, entonces todavía están en sombras para la sociedad porque podemos ver la lista puede haber ahí cien programas, no sé diez de ingeniería quince de medicina y decimos ¿cuáles están acreditados? pero los que no están acreditados no sabemos si es porque fracasaron en su proceso de acreditación o porque ni siquiera lo intentaron entonces ahí quedan sombras en cuanto a la información o la credibilidad que la sociedad puede tener respecto a la calidad de la acreditación.

A respeito da não-publicação de nomes de instituições de educação superior que não requisitaram a avaliação ou que não foram bem avaliadas, Javier de La Garza argumenta: “*se publican las que tienen [boas avaliações] porque la gente ya sabe que las que no están aquí no están*”¹³⁹. Na concepção do diretor do Copaes e coordenador dos Ciees, cabe à própria sociedade exercer pressão social para que as IES que não tenham boas qualificações busquem melhorar a qualidade do ensino que oferecem. Segundo De la Garza, “*la presión social que es tuertísima la llamada de padres de familia diciendo: no está ni acreditada (...) que mi recomendación lo saco de la escuela*”¹⁴⁰. Nota-se que o modelo de avaliação da educação superior nos moldes mexicano é misto em dois sentidos: em primeiro lugar, há a coexistência de organismos avaliadores governamentais e não-governamentais; em segundo lugar, as instituições de educação superior são reguladas, sobretudo as privadas, pelo Estado e pelo mercado, por meio da competitividade entre elas. A seguir, será discutido o organismo avaliador, responsável pela avaliação das instituições de educação superior privadas.

¹³⁸ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: SEP - Cidade do México- México, em 9 de abril 2006.

¹³⁹ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CIEES- Cidade do México- México, em 22 de junho de 2006.

¹⁴⁰ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CIEES- Cidade do México- México, em 22 de junho de 2006.

3.2.2.3 *Federación de Instituciones Particulares de Educación Superior (Fimpes)*

A *Federación de Instituciones Particulares de Educación Superior (Fimpes)* foi criada em 4 de dezembro de 1981, e era integrada por dezoito instituições de educação superior particulares. Em janeiro de 2006, possuía 113 membros de um universo de 1.147 IES particulares existentes no México, ou seja, apenas 9,6%. Em 1992, a Fimpes foi reestruturada passando a ser exercer o papel de organismo avaliador e, em 1994, incorporou também a função de credenciadora de IES privadas. A metodologia de avaliação da Fimpes contempla a auto-avaliação e a avaliação de pares acadêmicos. As instituições de educação superior realizam a auto-avaliação e, em seguida, encaminham-na aos pares acadêmicos, que serão os examinadores, só após eles terem examinado o relatório de auto-avaliação, farão a visita às IES¹⁴¹. Fernando Chacón, diretor da Universidad Simón Bolívar e avaliador da Fimpes no momento da entrevista, relata como se dá a parceria entre SEP e Fimpes para a avaliação da educação superior privada¹⁴²:

La SEP y la Fimpes tienen firmado un convenio de colaboración, un convenio de concertación, en el cual la SEP reconoce a la Fimpes como agencia acreditadora y dice: la voy a reconocer de la siguiente manera, una vez que la institución (...) tenga la más alta acreditación de Fimpes lisa y llana¹⁴³, (...), entonces puede solicitarse a la Secretaría de Educación Pública entrar al padrón de universidad de excelencia. La SEP vuelve a hacer otra revisión, pero ya es documental y está centrada nuevamente en personal académico, en profesores de tiempo completo y preparación de los profesores, entonces la SEP revisa toda esa parte de la preparación de profesores y también emite un dictamen, entonces ustedes son universidad excelente, qué quiere decir eso bueno, tenemos un reconocimiento social, pero eso lo tenemos pegado por todos lados y todos las que estamos dentro de este padrón, de universidades de excelencia, lo presumimos porque no es tan sencillo entrar, primero hay que entrar a Fimpes, luego hay que salir lisos y llanos y luego la otra con la SEP, y ya nos dan este reconocimiento; y eso nos da, además de que nos da esa parte social de confianza al público, nos vuelve universidad simplificada, es decir, nos volvemos administrativamente tenemos muchas ventajas (...) Entonces nos da esta simplificación administrativa y podemos hacer tramites muy rápido y eso nos da ventajas a nosotros, mantener los planes de estudio actualizados, incluso los documentos para titulación, ese tipo de cosas, nos dan mucha confianza. La SEP por su parte pide otros requisitos, además de los de Fimpes, que tengamos más de 10 años en el mercado educativo, osea también da otra serie de requisitos, entonces cumpliendo Fimpes es la primer parte para cubrir los requisitos SEP.

¹⁴¹ Disponível em: <<http://www.fimpes.org.mx/index.php/content/view/full/32595/>> Acesso em: 18 de dez. 2007. As informações basearam-se também na entrevista realizada com Fernando Chacón, em 8 de maio de 2006.

¹⁴² Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Universidad Simón Bolívar-Cidade do México- México, em 8 de maio de 2007.

¹⁴³ A instituição de educação superior é classificada como *Lisa e Llana* quando é credenciada sem qualquer recomendação da Fimpes.

Diferentemente do que expõe Fernando Chacón, para Javier Mendoza, a relação da Fimpes com a SEP não é tão harmônica, ao contrário, é permeada por tensões:

Es mala, siempre ha habido ahí conflictos entre SEP y Fimpes, por qué la Fimpes, las particulares dicen: no queremos que nos regule nadie, nosotros queremos autorregularnos, la Fimpes reconoce y dice: hay muchas universidades particulares muy malas que hay que cerrarlas que la autoridad las cierre, dice, pero no son las nuestras, ellos dicen las nuestras, nosotros tenemos un sistema de evaluación propio, sistema de evaluación para el ingreso y la permanencia en Fimpes, desde 1992 viene funcionando, dicen: cierren las otras que son muy malas, pero es una relación con las autoridades muy tensa, porque cuando las autoridades tratan de regular el sector privado la Fimpes brica.

Em parte, permeia essa discussão a contradição existente no campo da própria educação superior privada, uma vez que, assim como no Brasil (cf. MARTINS, 1997). Trata-se de campo bastante heterogêneo. Na década de 1990, respondendo às demandas do setor produtivo, foram criadas várias instituições de educação superior particulares, com um forte *ethos* empresarial e de qualidade questionável. Essas IES, no México, são denominadas de forma coloquial de *patitos*. As instituições de educação superior *patitos* não aceitam ser objeto de avaliação e regulação e a Fimpes, por sua vez, alega ser necessário perceber as diferenças existentes entre IES privadas credenciadas por essa federação e instituições de educação superior *patitos*. Fernando Chacón caracteriza o que vem a ser as IES *patitos*:

universidades *patito*, que son universidades de muy bajo nivel, que crecen en un edificio que antes era una maquiladora, ahí hacen de repente una universidad y lo que eran los talleres de costura los convierten en salones, no hay condiciones de seguridad, no hay equipos de computo, sin embargo la SEP les da permiso de operar, son escuelas que trabajan a unos costos bajísimos, unas colegiaturas que nosotros [da Universidad Simón Bolívar] no podríamos, para mantener la infraestructura que tenemos, cobrar lo que cuesta, esas instituciones cobran a lo mejor al mes, nosotros cobramos entre 500 y 600 dólares en licenciatura, ellos pueden estar cobrando 80 dólares, 100 dólares, esa es la situación de la demanda, pero además son de regionales, de poco impacto, son chiquitas; entonces pueden ser regionales o locales. Y obviamente nosotros como grupo Fimpes estamos tratando de tener mucho más fuerza como acreditadas de demostrarle a la sociedad que hay otro tipo de instituciones.

Na verdade, a grande maioria das instituições de educação superior particulares só se preocupa com a avaliação quando necessitam solicitar o *Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios* (Revoe), de competência da SEP ou de uma IES autônoma. Javier Mendoza Rojas explica a complexidade da avaliação no campo da educação superior privada:

En los 1980 y sobre todo en los 1990 que empiezan a crecer [las IES privadas] como hongos, cuando surge esta política de evaluación el sistema público, no crece en la magnitud en que crece la demanda, se saturan las carreras tradicionales: administración, contaduría, derecho, medicina, se saturan, entonces hay miles y miles de alumnos que no pueden estudiar su carrera en una universidad pública (...) porque no hay cupo en la carrera que quieren estudiar, porque ya están saturadas, entonces se abren escuelitas que ofrecen contaduría, derecho, administración, carreras baratas y son universidades igual que en Brasil, igual que en Argentina, igual que en Centroamérica **universidades de garage**, aquí se les llaman **universidades patito** (...) **la universidad patito es en la que no hay calidad**; si estas universidades operan la legislación en México establece que para que opere una universidad, o sea se puede crear la universidad sin ningún permiso, pero sus programas tienen que contar con el Revoe. El Revoe lo da la autoridad federal, la autoridad estatal o una universidad autónoma, cuando incorpora los estudios, el caso de la Unam. La Unam tiene un sistema de universidades incorporadas que incorporan los estudios a la Unam (...) supuestamente si la incorporación de estudios es a una universidad autónoma y hay un buen proceso de vigilancia es responsabilidad de la universidad autónoma; **pero las universidades autónomas no incorporan a las universidades patito** esa es la tendencia. (...) o sea hay una normatividad, pero muy laxa (grifos meus).

As instituições de educação superior privadas são avaliadas também, de maneira voluntária, pelos outros organismos avaliadores (por exemplo, Ciees, Copaes). Entretanto, os dados publicados no jornal Campus Milenio (22 de jun. 2006) mostram que ainda são poucas IES particulares que aderem aos processos de avaliação, pois dos 840 programas credenciados por esses organismos avaliadores, 604 (72%) são de universidades públicas. Javier de La Garza, coordenador dos Ciees e diretor do Copaes, opina sobre o papel desempenhado pela Fimpes e pelos Ciees:

[A Fimpes] es un organismo que aglutina a las universidades particulares, lo que están haciendo es una autoevaluación de carácter institucional para la membresía a la sociedad, entonces tu eres evaluado por ellos mismos entonces no es una evaluación externa y por lo tanto no es comparable con nuestros procesos y además de conjunto que es lo que se hace mucho en Estados Unidos esas evaluaciones de carácter institucional mas no de programas, en cada uno de los programas vemos nosotros sus aspectos particulares, entonces es un sistema de acreditación que yo diría que tiene sus **limitaciones es para adquirir la membresía al propio sistema de Fimpes** (...). Evaluación claro, pero tiene que venir acá si usted ve aquí hay muchas particulares que están **acreditadas allá con Fimpes, pero para tener las constancias que sus programas son de calidad tiene que evaluarse con los organismos de Copaes** (grifos meus)

A avaliação da educação superior mexicana, semelhante à do Brasil, também contempla avaliação do desempenho dos alunos ingressos e egressos nesse nível de ensino, e essa função é de responsabilidade do Ceneval.

3.2.2.4 Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval).

Em 1993, a Conpes e o Conselho Nacional da Anuiés propuseram a criação de uma instituição que fosse responsável pela avaliação de resultados. Dessa forma, em 28 de abril de 1994, foi criado o *Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior* (Ceneval). O Ceneval é um organismo não-governamental e auto-financeável. No âmbito da educação superior destacam-se os seguintes instrumentos de avaliação¹⁴⁴: exame nacional de ingresso na educação superior (*Examen Nacional de Ingreso a la Educación Superior – EXANI-II*); exame para os egressos dos cursos de graduação (*Exámenes Generales para el Egreso de la Licenciatura – EGEL*) e exame nacional de ingresso nos cursos de pós-graduação (*Examen Nacional de Ingreso al Posgrado – EXANI-III*). Ao Ceneval compete avaliar os conhecimentos e habilidades dos alunos (CENEVAL, 2006, p. 31). Os seus serviços são contratados por instituições públicas ou privadas, ou individualmente, isto é, pelos próprios alunos.

Até 2003, o Ceneval já tinha aplicado mais de 14 milhões de exames em todo o país. O Ceneval produziu um documento denominado *Plan estratégico 2003-2010*, no qual afirma que nos próximos anos esse organismo pretende integrar seu processo de avaliação ao restante das ações da avaliação do ensino superior de graduação mexicano, uma vez que a avaliação individual tem sido limitada a aferição do desempenho de alunos que ingressam nas instituições de educação superior ou delas egressam. Em 2006, o Ceneval publicou o documento *La educación superior en el nuevo milenio: una primera aproximación*, que consiste em um relatório das suas atividades, bem como de um diagnóstico preliminar da educação superior mexicana. Nesse documento, realizam-se alguns cruzamentos de dados provenientes dos resultados dos seus exames com os fornecidos pelos Ciees e Copaes, por exemplo. A conclusão aponta que, apesar dos esforços para melhorar a qualidade dos cursos oferecidos pelas IES, sobretudo os do ensino de graduação, ainda falta muito para que as IES utilizem os instrumentos de avaliação com esse propósito. Para fundamentar essa afirmação, esse organismo avaliador lista uma série de dados que explicitam essa realidade:

- a) 21% (2.840 de 13.382) dos cursos de educação superior vigentes em 2003 foram avaliados pelos Ciees;
- b) 9% (103 IES das 1.174 registradas no Anuário Estatístico de 2003 da Anuiés) possuem pelo menos um curso avaliado pelos Ciees;

¹⁴⁴ No âmbito do ensino médio, importa ressaltar que o Ceneval é responsável também pela elaboração do exame nacional de ingresso na educação média superior (EXANI-I).

- c) 5% (56) das 1.174 IES têm pelo menos um curso com nível 1 pelos Ciees;
- d) 8% (95) de 1.174 IES possuem pelo menos um curso avaliado pelo Copaes;
- e) 5% (7.130 de 13.382 cursos de educação superior vigentes em 2003) foram avaliados pelos organismos avaliadores;
- f) 63% dos alunos que ingressaram nos cursos de graduação das universidades e institutos tecnológicos em 2003 fizeram o EXANI-II;
- h) Em 2003, 19% (48.446 de 249.085) dos egressos das universidades e institutos tecnológicos realizaram o EGEL;
- i) Em 2003, apenas 10,1% (1.194 de 13) das IES (universidades e institutos tecnológicos registrados em 2002-2003) utilizaram todos os instrumentos de avaliação externa (CENEVAL, 2006, p. 148-149).

O Ceneval afirma que as instituições de educação superior avaliadas pelos outros organismos avaliadores (por exemplo, Ciees, Copaes) obtêm melhores resultados nos exames do Ceneval do que as que não solicitam a avaliação. Alguns fatores podem ajudar a compreender esses dados.

Em primeiro lugar, a avaliação da educação superior no México, diferentemente do Brasil, é voluntária, entretanto, quase todas as modalidades de avaliação estão vinculadas a alocação de recursos financeiros adicionais destinados às universidades públicas ou a indivíduos¹⁴⁵.

Em segundo lugar, essa estratégia surte maior efeito nas universidades públicas, uma vez que *“la indución por fondos especiales implicou antes de tudo delimitar la evaluación hacia las instituciones públicas, puesto que las instituciones privadas no estaban sujetas a financiamiento público”*(VRIES, 2000, p. 98).

A terceira é derivada da segunda, ou seja, como as instituições de educação superior privadas não recebem recursos adicionais, também não se sentem obrigadas a serem avaliadas. Nesse caso, é o mercado que tem motivado algumas IES privadas a participarem dos processos de avaliação, uma vez que pais de família e alunos parassaram a escolher as IES segundo critérios de qualidade. Entretanto, como assinala Antonio Gago Huguet, *“son casos aislados de instituciones que desidieron, efectivamente, incorporarse a estos procesos [de avaliação], pero los casos son contados”*¹⁴⁶.

¹⁴⁵ No capítulo II, discutiu-se a vinculação de avaliações de desempenho dos docentes a salários adicionais.

¹⁴⁶ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: SEP- Cidade do México- México, 9 de abril de 2006.

A Secretaría de Educación Pública (SEP), por meio da Subsecretaría de Educación Pública e Investigación Científica (Sesic), tem desenvolvido também vários programas que vinculam distribuição de recursos a avaliações de desempenho, são eles: *El Fondo para la Modernización de la Educación Superior* (Fomes), *Programa de Mejoramiento del Profesorado* (Promep)¹⁴⁷, *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional* (PIFI), *Programa para la Normatización de la Información Administrativa* (Pronad). Segundo Villaseñor:

la apertura del Fondo para Modernizar la Educación Superior (Fomes) inició el condicionamiento de los financiamientos extraordinarios a los resultados de las evaluaciones organizadas por la SEP a inicios de esa década, y a partir de 1996 lo reforzó con el Programa de Mejoramiento de Profesorado (Promep), principal programa de conducción y financiamiento condicionado del sexenio zedillista. A estos dos programas se añadieron el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (Proadu) y el Fondo de Aportaciones Múltiplas (FAM), de manera que se generó una variada gama de mecanismos de financiamiento y medios para la conducción de las IES. Y en el sexenio actual [gestão de Vicente Fox], y de acuerdo con los lineamientos prescritos en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 de la SEP, la SESIC, con el apoyo de la Anuies, planteó un esquema de unificación de los programas anteriores que, sin abandonar los propósitos que los animaron, permitiera una mayor eficacia en su aplicación (VILLASEÑOR G., 2003, p. 178).

Em síntese, os problemas de fundo ainda persistem, em grande parte, em virtude de falta de coordenação, pois são vários organismos avaliadores (cada um atuando segundo os seus próprios critérios), mas não existe articulação entre eles¹⁴⁸. A relação entre o Estado e as instituições de educação superior “*tendió hacia un creciente control administrativo y no hacia*

¹⁴⁷ O Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) foi criado em 1996 pelo governo federal. Desde a criação desse programa, os recursos canalizados para as IES já não se aplicam a projetos que, por concurso, proponham mudanças institucionais, mas, a propostas apresentadas pelas dependências acadêmicas em seu convênio Promep-SEP. Os principais objetivos do Promep são: “*mejorar el nivel de habilitación del personal académico de tiempo completo en activo de las instituciones de educación superior (vertente individual)*”; *fomentar el desarrollo y consolidación de los cuerpos académicos adscritos a las dependencias de educación superior de esas instituciones (vertente colectiva) y con ello sustentar la mejor formación de los estudiantes en el sistema público de educación superior* (MÉXICO, SEP, 2006, p. IX).

¹⁴⁸ Grande parte dos entrevistados (Díaz Barriga, Javier Mendonza, Antonio Gago, Imanol Ordorika, Alejandro Canales, Mario Rueda) afirmaram que não existe propriamente um sistema de avaliação da educação superior no México. Além disso, há um certo descrédito em relação à utilização dos resultados dessas avaliações no processo de tomada de decisão e, outro fato importante, é que vêm surgindo empresas especialistas na elaboração de relatórios para os organismos avaliadores. Díaz Barriga declara: “*yo no lo puedo documentar, pero yo sé que al viceministro[da SEP], a su escritorio, le llega la información de Ceneval, la información de los Ciees, la información de Copaes, la información de la planta académica, la información del Programa de Fortalecimiento Integral para la Educación Superior (...), que junta en su cabeza esa información y dice: esto lo apoyo y esto no lo apoyo, y yo sé que cuando de repente dice: esta universidad no es tan buena como aquí están diciendo, dice: mejor no lo apoyo en tanto; osea hay una decisión muy arbitraria todavía en la manera en cómo el viceministro toma la decisión, me van a alegar(discutir) que es mejor que hace 10 años y sí es cierto, pero hasta ahí y también se han creado una serie de empresas paralelas para ofrecer el servicio de evaluación, no, me equivoco, para ofrecer organizar la información de acuerdo a lo que la evaluación pide*”.

un sistema guiado por la evaluación”. (VRIES, 2000, p. 101). Em outras palavras, não se sabe se os resultados dessas avaliações têm contribuído para melhorar o objeto avaliado, e se a avaliação de resultados, introduzida, em parte, com o objetivo de substituir o controle formal, não está se tornando mais um mecanismo de controle burocrático do Estado.

O desenho do instrumentos de avaliação é resultado, sobretudo, das relações entre os atores no processo decisório¹⁴⁹ e das especificidades dos sistemas educacionais de cada país. O quadro 4 apresenta as dimensões da avaliação do ensino de graduação existentes no Brasil e no México e sintetiza a construção dos instrumentos de avaliação que se corporificaram nos países em estudo.

¹⁴⁹ Como será visto com maiores detalhes no capítulo IV.

Quadro 4 – Avaliação do ensino de graduação: Brasil e México – 2006

| Dimensões da avaliação | BRASIL | MÉXICO |
|--|--|--|
| Enfoque da avaliação | Assegurar a qualidade, eficiência e controlar os resultados | Assegurar a qualidade, eficiência e controlar os resultados |
| Objeto de avaliação | Instituições, cursos, desempenho dos alunos e dos professores | Instituições, cursos, desempenho dos alunos e dos professores (com vinculação à salários adicionais) |
| Mecanismo de controle | Obrigatória, assegurada pela lei. A avaliação é direcionada para todo sistema de educação superior | Voluntária, mas vinculada a distribuição adicional de recursos públicos – avaliação da educação superior fortemente direcionada às IES públicas |
| Funções | Diagnóstica, formativa e somativa | Depende do organismo avaliador e dos objetivos da avaliação, pode ser diagnóstica, Formativa ou Somativa |
| Objetivo | Controle da qualidade; regulação do sistema de educação superior; <i>accountability</i> ; tomada de decisões | Controle da qualidade; a <i>ccountability</i> ; regulação, sobretudo, da educação superior pública; tomada de decisões e alocação diferencial de recursos públicos com base em avaliações de desempenho. |
| Tipos de avaliação | Externa, comissão de pares e auto-avaliação | Depende do organismo avaliador e dos objetivos da avaliação; pode ser externa, auto-avaliação ou realizada por Comissão de pares |
| Organismo avaliador | Inep/MEC | SEP, Ciees, Ceneval, Fimpes |
| Organismo credenciador/ (reconhece cursos e IES) | Conselho Nacional de Educação/ MEC Conselhos Estaduais de Educação/Seduc | SEP, Copaes |

Fonte: Elaboração própria, com base na bibliografia e documentos consultados durante a construção da tese.

No debate da avaliação da educação superior brasileira e mexicana destaca-se a presença de dois atores fundamentais: organismos não-governamentais e agências governamentais. O modelo de avaliação da educação superior mexicano é misto: há coexistência de agências governamentais e não-governamentais; nesse processo, o Estado delega determinadas tarefas a agências não-governamentais e cumpre funções normativas, de validação e regulação. A condução da avaliação da educação superior brasileira é de responsabilidade do Estado, embora o Inep delegue algumas funções a agências privadas, por

exemplo, aplicação de provas, e contrata pesquisadores qualificados para elaboração de instrumentos de avaliação e para desempenharem a função de avaliadores.

No México, diferentemente do Brasil, não há um sistema de avaliação da educação superior, porém contemplam-se as mesmas modalidades de avaliação: avaliação institucional, sobretudo realizada por meio da auto-avaliação; avaliação de cursos (realizada por pares acadêmicos – avaliação externa); avaliação do desempenho dos estudantes (avaliação externa e de resultados). Os programas de estímulo à docência no México tem grande peso, uma vez que são vinculados a salários adicionais.

No Brasil, foi criada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a Gratificação de Estímulo a Docência (GED), que vinculava salários adicionais ao desempenho dos docentes, mas, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esse mecanismo de avaliação teve a sua natureza modificada, ou seja, a GED continua existindo, mas sem ser vinculada à distribuição diferencial de recursos públicos. No Brasil, a avaliação da educação superior é obrigatória, e, no México, é voluntária, no entanto, os seus resultados são vinculados à distribuição de recursos adicionais.

Como visto neste capítulo, fatores endógenos à educação superior de cada país também explicam, em parte, a introdução da avaliação do ensino de graduação. No Brasil e no México, a preocupação com a qualidade do ensino é um dos fatores que levou a avaliação a se constituir em um item da agenda de governo. Pode-se concluir que se confirma a hipótese de que a avaliação da educação superior foi instituída como mecanismo de controle da qualidade do ensino ofertado, em um contexto de massificação, expansão e diversificação da educação superior. Entretanto, no México a preocupação com a qualidade do ensino esteve fortemente relacionada ao desempenho do ensino superior público, sobretudo na década de 1980. No Brasil, apesar das universidades públicas e o governo federal terem conduzido os primeiros debates e propostas de avaliação da educação superior, do ponto de vista legal, a sua origem está mais vinculada ao setor privado. Uma das explicações para tais diferenças é que o início dos processos de avaliação da educação superior no México está relacionado, sobretudo, com as consequências da massificação da educação superior pública (ocorrida nos anos 1960-1970) associada à crise fiscal do Estado nos anos 1980.

CAPÍTULO IV

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E NO MÉXICO: DANDO VOZES AOS ATORES

Este capítulo tem como objetivo identificar as singularidades e/ou diversidades dos processos de institucionalização da avaliação da educação superior ocorridos no Brasil e no México. Entende-se por institucionalização o processo por meio do qual as organizações ou procedimentos “adquirem valor e estabilidade” (HUNGTINGTON, 1968), isto é, são aceitos e se tornam recorrentes. Portanto, serão examinados os fatos fundamentais, indispensáveis para que a avaliação da educação superior adquira valor, estabilidade e seja legitimada nos países em estudo. Para isso, pretende-se dar vozes aos principais atores presentes nesse processo, bem como destacar as suas ações e/ou reações, procurando identificar elementos que facilitaram e/ou dificultaram o processo de institucionalização da avaliação da educação superior (AES), no ensino de graduação, no Brasil e no México.

4.1 Origem da avaliação da educação superior: a perspectiva dos atores

Nos capítulos II e III, foram examinados os principais fatores que levaram os governos do Brasil e do México a adotarem mecanismos de avaliação da educação superior (AES) no ensino de graduação. Vale destacar que, na década de 1980, o tema avaliação da educação superior já fazia parte da agenda internacional. Quando foi perguntado a Helgio Trindade o que havia motivado a Andifes a propor um projeto de *Avaliação Institucional*, ele respondeu o seguinte: “porque estava mais ou menos presente na literatura internacional (...)”¹⁵⁰ Na concepção de Isaura Belloni, a introdução da AES é resultado, sobretudo, de uma tendência mundial favorável à sua implementação e também em virtude da necessidade de racionalização dos gastos do Estado¹⁵¹. Na verdade, esses dois fatores estão vinculados, uma vez que o movimento internacional pela introdução da AES está associado à crise fiscal do Estado e da

¹⁵⁰ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Hotel Nacional-Brasília-Brasil, em 20 de setembro de 2006.

¹⁵¹ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Câmara dos Deputados-Brasília-Brasil, em 28 de setembro de 2006.

própria educação superior e, nesse contexto, ao debate da necessidade de redução dos gastos públicos.

No México, esses fatores também motivaram governantes a adotarem a avaliação da educação superior. Entretanto, os condicionantes internos, do mesmo modo, tiveram peso relevante. Díaz Barriga diz que os seguintes fatores refletiram na decisão dos governantes¹⁵²:

Crisis fiscal (...), que aquí se noto muy fuerte; ciertamente una **inercia en las universidades**; yo creo también habría que reconocer una inercia y una autonomía a ultranza que decía: conmigo tu no te metas yo soy autónomo tu me das dinero y conmigo no te metas. Yo creo que aquí, yo escribía que Salinas encontró el talón de Aquiles de la universidad, **el talón de Aquiles fue decirle: quieres dinero, aquí está el programa**; lo hizo con la universidad, lo hizo con los académicos, lo hizo con todo mundo (grifos meus).

A literatura sobre o tema e o relato de Díaz Barriga possibilitam perceber que os acadêmicos mexicanos reconhecem que as instituições de educação superior autônomas, em grande parte públicas, usavam o critério da autonomia para não serem avaliadas e não terem de prestar contas dos resultados de suas atividades. Até os anos 1980, “*el gobierno se limitó a usar la chequera, supeditándose a las demandas de las instituciones públicas sobre el gobierno y sin efectivamente gobernar*” (KENT, 1995, p. 15), o que significa dizer que a falta de planejamento estatal no campo da educação superior também ajuda a compreender a natureza da crise da educação superior mexicana. Em parte, a crise fiscal e, em decorrência, a escassez de recursos, obrigou o Estado a rever a sua relação com a educação superior.

A exposição da crise da Unam também afetou as políticas públicas de educação superior. A explicação para tal impacto é que a Unam é a principal universidade pública do país e, ao longo da sua história, tem desempenhado um importante papel, dentre outros, nas decisões sobre políticas de educação superior do país¹⁵³. Segundo Mario Rueda¹⁵⁴, a Unam representa a vanguarda do sistema de educação superior mexicano e, por esse motivo, ela foi a

¹⁵² Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México, México, em 3 de maio de 2006.

¹⁵³ Sublinha Canales: “si bien la Unam no es el sistema de educación superior, es indubidable que, por su historia, tamaño, importancia política, cultural y científica, ha sido el modelo de la universidad pública y lo que en ella sucede, para bien o para mal, siempre tiene repercusiones en el resto del sistema (CANALES, 2001, p. 46). A complexidade e importância da UNAM pode ser vista com base nos seguintes dados: “En ella se imparte enseñanza no sólo a nivel superior y en casi cualquier profesión y disciplina [graduação e pós-graduação] se no también el de bachillerato [ensino médio] en dos modalidades (Escuela Nacional Preparatoria y Colegio de Ciencias y Humanidades); la investigación se realiza en dos grandes áreas (humanística y científica) y a través de múltiples proyectos; y la difusión se practica en una decena de centros y en diferentes ramas (actualización profesional, danza, cine teatro, etcétera)”(CANALES, 2001, p. 34).

¹⁵⁴ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México, México, 27 de março de 2006.

primeira a ser atacada. Para ilustrar a sua afirmação, ele comentou que se a Unam negocia aumento de salários, todas as outras universidades ficam sabendo o resultado da negociação e esse valor que prevalecerá para as demais. Então, de acordo com Mario Rueda, divulgou-se, estrategicamente, a imagem da Unam como uma universidade tradicional, ultrapassada, massiva e, com essa crítica, era muito difícil não se aceitar a introdução da avaliação da educação superior.

Os resultados do diagnóstico da Unam, realizado na gestão do reitor Jorge Carpizo, evidenciaram a situação dessa universidade e fortaleceram o governo no tocante à legitimidade das políticas de avaliação. A proposta de Jorge Carpizo de reformar a Unam, sobretudo no que dizia respeito ao aumento da taxa de matrícula¹⁵⁵ e alterações nas formas de ingresso à universidade, desencadeou uma série de tensões entre governo-reitor, alunos, professores-reitor. Relata Díaz Barriga¹⁵⁶:

Un líder de los que hicieron el movimiento aquí, la huelga, es Imanol Ordorika era consejero estudiantil y cuando Carpizo presenta la reforma Ordorika pide la palabra, no se pueden entender y entonces el grupo que se sale con Ordorika dice: nos vamos y volveremos más, entonces se paraliza la universidad los académicos se suman a la parálisis, **en 1987, esta huelga cambia el rumbo de todo esto**. En esta huelga por ejemplo cuando a mí me decían ¿apoyas o no apoyas? yo decía: yo apoyo que no venga un reglamento de exámenes como el que nos están poniendo, que nos consulten antes de hacer un reglamento; como que Jorge [Carpizo] abrió demasiados frentes y no pudo después controlar, porque la mayoría apoyaba al movimiento por la matrícula y que fue el mismo problema del año 1999, o sea se vuelve (...) intentar cambiar la matrícula y se viene otra vez los conflictos (grifos meus).

Os alunos, representados pelo *Consejo Estudiantil Universitario* (CEU), conduziram uma greve em manifestação de repúdio às propostas de Jorge Carpizo. Imanol Ordorika, atual professor da Unam, mas que na época, era presidente do CEU, expõe o seu ponto de vista sobre o assunto¹⁵⁷:

Nosotros fuimos a huelga en 1987 contra una serie de políticas universitarias que eran producto del **ajuste estructural, reducción de presupuestos, intentos de aumentar los costos de la educación a los estudiantes, intentos de reducir el**

¹⁵⁵ A respeito do valor da matrícula nos dias atuais, Díaz Barriga diz que: “en 1966, yo pagaba de matrícula 8 libros, no era una matrícula que me impidiera estar, que digamos me fuera indiferente, pero esa matrícula con las inflaciones, devaluaciones y todo se había convertido en 2 pesos, hoy pagan 20 centavos por todo el año” (Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México, México, em 26 de abril de 2006).

¹⁵⁶ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México, México, em 26 de abril de 2006.

¹⁵⁷ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Instituto de Investigaciones Económicas/Unam-Cidade do México-México, em 4 de maio de 2006.

número de estudiantes que llegarían a la educación superior, practicas eficientistas, en términos de estandarización de los procesos de evaluación de los estudiantes a través de exámenes de opción múltiple y cosas de ese estilo en fin todo ese conjunto de políticas que eran impuestas desde fuera a la universidad, pero que las autoridades de la universidad habían adoptado como propias. Fueron las que nosotros rechazamos; fuimos a huelga, derrotamos el proyecto, la universidad se mantuvo virtualmente gratuita en ese momento, en 1987, después en 1992 más adelante, también en ese movimiento ganamos el que se hiciera un congreso universitario, que era la idea de una reforma universitaria participativa, en donde directamente estudiantes y profesores tuviéramos la capacidad de transformar a la Unam y fue un gran enfrentamiento político con las autoridades del cual salió un empate de fuerzas muy marcado (grifos meus).

A fala de Ordorika, semelhante a de Díaz Barriga, também permite perceber que a crise fiscal teve grande peso na introdução da avaliação. Da mesma forma, é possível identificar algumas práticas das reformas de cunho gerencial, sobretudo de primeira geração. A crise fiscal do Estado, associada aos baixos salários dos professores, e o questionamento acerca da qualidade do ensino público explicam por que, no México, as ações governamentais no campo da avaliação da educação superior começaram, sobretudo, com a adoção de avaliações de desempenho docente vinculadas à distribuição de recursos adicionais. Imanuel Ordorika relata os motivos da pouca resistência à implementação dos programas de estímulo a docência universitária¹⁵⁸:

en muchas universidades los académicos llegaron a este momento de la institucionalización de la evaluación en muy malas condiciones, con salarios muy bajos, muy, muy bajos y habiendo sido derrotados en distintas experiencias de organización independiente, sindical, etc, entonces no hubo condiciones, a mediados de los años, para resistir la implantación de estas políticas de evaluación asociadas al ingreso, porque prácticamente, cobraba fuerza el argumento de que era un proyecto para mejorar los ingresos de los académicos, hubo denuncias, hubo resistencias, pero era muy difícil quedarse afuera, **la resistencia podía haber sido a no participar, pero eso impactaba directamente los ingresos de los profesores.** En algunas universidades, como la autónoma metropolitana¹⁵⁹, la presencia de un sindicato con un poco de fuerza de los académicos en ese momento logró que los sistemas de evaluación, asociado a los ingresos de los académicos, fueran un poco mejores, que se diera más dinero del que se da por ejemplo aquí en la Unam, pero no se logró ir más allá que eso; ahora esto no quiere decir que fue un proceso consensual (grifos meus).

¹⁵⁸ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Instituto de Investigaciones Económicas/Unam-Cidade do México-México, em 4 de maio de 2006.

¹⁵⁹ A Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) foi pioneira no estabelecimento de vinculação de alocação de recursos adicionais à produtividade do docente. A partir de 1989, a UAM passou a implementar o programa denominado *Estímulo a la Docencia y a la Investigación*. Entretanto, desde 1985, a universidade já vinha construindo uma banco de dados do corpo docente baseado em *productos del trabajo académico*. A produtividade do docente é medida por pontos, de acordo com o nível da qualidade do trabalho desempenhado e o tempo gasto na sua elaboração (LÓPEZ Z., Romualdo, 1993).

Em síntese, os principais fatores que justificam a introdução da avaliação no campo da educação superior mexicana são a crise fiscal do Estado e, paralelamente, o questionamento sobre o papel das instituições de educação superior públicas, que se viram obrigadas a apresentar resultados. Esses fatores também estão associados ao movimento internacional favorável à introdução de práticas de avaliação nas diferentes esferas da vida social.

Nessa mesma época, no Brasil, o papel que a educação superior deveria desempenhar na sociedade, também estava sendo questionado. Surgiram então algumas iniciativas de estudos e propostas de reformas desse nível de ensino (o Paru e o Geres, por exemplo). Em 1988, a Universidade de São Paulo (USP) vivenciou, guardadas as devidas proporções, um caso semelhante ao da Unam¹⁶⁰. O então reitor da USP, José Goldemberg (gestão 1985-1989), decidiu reunir dados quantitativos referentes às atividades dos departamentos e unidades, sobretudo da produção dos seus docentes, conforme noticiado pela *Folha de S. Paulo*:

A Universidade de São Paulo começa a fazer o levantamento de sua produção docente. Nos anos de 85 e 86, um quarto de seus professores não produziu. Este é o resultado do levantamento preliminar feito pela reitoria. **Ele contém incorreções**, mas sua publicação é a possibilidade de iniciar o debate sobre **a avaliação dos docentes nas universidades**. Dos 4.398 docentes contratados em Regime de Dedição Integral à Docência e à Pesquisa (RDIDP) e Regime de Turno Completo (RTC), 1.108 [portanto, 25%] não publicaram um só trabalho nem em 85 e nem em 86 (...). Os dados foram obtidos através de questionários enviados aos docentes pela reitoria. Eles deveriam informar sobre todos os trabalhos publicados nos anos de 85 e 86 (USP FAZ LISTA DE IMPRODUTIVOS, 21 de fev. 1988).

A reação de parte da comunidade universitária uspiana foi imediata. Catani *et al.* (1999) realizaram uma pesquisa do conjunto das matérias publicadas acerca do tema. Os autores mostram que os embates envolvendo docentes, reitoria e jornal resultaram em 49 matérias, e as discussões abordaram os seguintes temas: avaliação (institucional e de desempenho docente), liberdade de investigação, controle, autonomia, dentre outros¹⁶¹.

Cabe destacar que basicamente foi considerado o número de publicações dos docentes e não se levou em conta, por exemplo, aulas ministradas em cursos de graduação e pós-

¹⁶⁰ Importa ressaltar que, no caso da Unam, foi realizada uma avaliação sistemática de praticamente todas as práticas da universidade e, apesar das reações de parte da comunidade universitária às reformas que o reitor Carpizo quis implementar (com base no diagnóstico realizado), a avaliação em si e os seus resultados não foram considerados ilegítimos. No caso da USP, a avaliação valeu-se basicamente do número de publicações dos docentes e aulas ministradas.

¹⁶¹ As notícias foram classificadas pelo autores da seguinte forma: 22 reportagens (assinadas ou não); 2 artigos do secretário da educação; 2 depoimentos de alunos, 6 depoimentos de docentes e do reitor; 9 matérias assinadas por docentes da USP e carta do reitor; 2 matérias pagas; 5 colunas reações e 1 depoimento de político. A concentração das notícias ocorreu entre os últimos dias de fevereiro e os primeiros de março (CATANI *et al.*, 1999, p. 77).

graduação e orientação de alunos. Os acadêmicos que se manifestaram contra a famosa *lista dos improdutivos*, produzida na gestão do reitor Goldemberg, discutiram o fato pelos mais diferentes ângulos. Alguns autores destacaram o equívoco, do ponto de vista metodológico, desse tipo de avaliação. Segundo Schwartzman (1988), indicadores quantitativos como esses são usados em todo o mundo para acompanhar a evolução e examinar comparativamente o desempenho da atividade científica. Dessa maneira, a utilidade de tal procedimento é indiscutível, desde que não se perca de vista:

que se trata de uma medida muito aproximada, com um grau de resolução muito baixo, que só faz sentido de maneira agregada e quando submetida a regras bastante claras de “*ceteris paribus*”. Isto significa que é possível, por exemplo, comparar o volume de publicações de dois departamentos de física de universidades voltadas à pesquisa, ou dois pontos no tempo de um mesmo departamento, e chegar a hipóteses bastante sugestivas sobre eventuais diferenças e suas possíveis causas; não faz sentido, no entanto, comparar os números de um departamento de biologia com outro de artes, ou tentar avaliar o desempenho de um professor ou pesquisador individual simplesmente pelo número de coisas publicadas em um período dado. Indicadores deste tipo só são úteis, além disto, para auxiliar na avaliação de programas de pós-graduação, e dizem pouco sobre a atividade pedagógica dos professores na graduação, cujo produto se esgota, normalmente, nas salas de aula (SCHWARTZMAN, 1988, p. 2).

Nesse mesmo artigo, o autor ressalta que mais do que reagir a esse tipo de avaliação, é preciso discutir os procedimentos adequados para que a universidade tenha consciência de seu desempenho e de seus problemas. O autor então propõe a realização de avaliação externa realizada por comissões de pares acadêmicos (semelhante à avaliação da pós-graduação realizada pela Capes) – metodologia de avaliação que posteriormente foi adotada pelo USP e, atualmente recebe elogios de alguns acadêmicos, como o que se segue:

A USP, por exemplo, adotou um modelo formalista de coleta de dados e causou grande resistência não só na própria Universidade como no sistema como um todo no momento em que, entre as medidas de maior impacto, divulgou na mídia uma lista de seus professores ‘improdutivos’. Por outro lado, ao adotar como estratégia de avaliação externa, comissões compostas de pares – metade nacional, metade internacional – estabeleceu uma prática que vem sendo crescentemente adotada e está sendo incorporada, inclusive, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), em relação aos cursos de pós-graduação de conceito mais elevado (SEGENREICH, 2000, p. 2)¹⁶².

Ainda em 1988, foi publicado o polêmico livro *A sinecura acadêmica: a ética*

¹⁶²Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1106T.PDF>> Acesso em: 28 de fev. 2007

*universitária em questão*¹⁶³. O autor dessa obra, Edmundo Campos Coelho, discute a história da pesquisa científica no Brasil, o papel do pesquisador na sociedade, a importância da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, a expansão da pesquisa e a massificação do ensino universitário, e como essas questões relacionam-se com a crise da universidade brasileira. Entretanto, diferentemente de outros autores, para Coelho (1988), a origem da crise não foi nem tanto institucional ou organizacional, mas ética e moral, como ele próprio sublinha¹⁶⁴: “parece-me que a crise atual da universidade brasileira resulta, no essencial, do fato de que os princípios éticos sob os quais deve ser conduzido o trabalho acadêmico perderam seu relevo” (p. 137).

Na concepção do autor, alguns compromissos envolvem a ética acadêmica: o docente-pesquisador deve provocar vocações nos seus alunos e servir como modelo de desempenho profissional, o docente não pode desconhecer os seus compromissos éticos com os seus colegas, o que inclui tolerância às opiniões divergentes e ressalta ainda que a sociedade depende de considerável volume de recursos para manter as universidades, portanto, o professor tem o compromisso de esforçar-se no seu aprimoramento profissional. Em várias partes da mencionada obra, ele defende a realização de avaliações de desempenho e ressalta que é preciso denunciar a sinecura da falsa pesquisa, e recriar, nas universidades, as condições necessárias para um trabalho de pesquisa honesto e competente. Quanto às críticas relativas às metodologias de avaliação, ele ressalta:

Não custa admitir que ainda não foram descobertas técnicas infalíveis de avaliação do desempenho acadêmico (...). Por outro lado, não deveria ser difícil admitir que, apesar das deficiências amplamente reconhecidas de qualquer método ou técnica conhecida de avaliação, as intermináveis discussões ‘teóricas’ sobre a natureza do trabalho acadêmico e da avaliação como condição prévia ao procedimento avaliativo conduzem apenas à paralisia, à ausência de qualquer avaliação. Não é o que ocorre em países onde a universidade preservou o seu prestígio e, principalmente, o sentido de sua responsabilidade (*accountability*) (COELHO, 1988, p. 123).

¹⁶³ Wanderley Guilherme dos Santos foi responsável pelo prefácio do mencionado livro. Para ilustrar o conteúdo polêmico da obra, o prefácio termina com a seguinte frase: “Em minha opinião algo pessimista, A sinecura acadêmica, de Edmundo Campos, tem tudo para ser um fracasso de crítica. Para mérito da obra e de seu autor” (COELHO, 1988, p. 8).

¹⁶⁴ A respeito da mudança institucional, o autor diz: “é verdade que há excesso de controles formais sobre as atividades universitárias federais; o Ministério da Educação de há muito é uma pesada máquina burocrática e o clientelismo político constitui fator de peso na alocação de recursos às universidades (...). a centralização administrativa retira flexibilidade do sistema de ensino superior e dificulta as reformas”. Entretanto, “qualquer outro modelo institucional ou estrutural estará comprometido se permanecer nas salas de aulas e nos laboratórios universitários a disposição de encarar a universidade ou como o local de atividades profissionais ‘privadas’ (ou ‘privatizadas’) como um centro público de convenções político-partidárias ou como a sede de sinecuras cômodas e, na prática, vitalícias” (COELHO, 1988, p. 138).

Como se pode notar, o início dos debates sobre práticas avaliativas no campo da educação superior foi permeado por conflitos éticos e político-ideológicos. Essa discussão envolve, dentre outros, diferentes posicionamentos acerca do papel que o Estado deve desempenhar na educação superior, e a universidade, na sociedade. No Brasil, essas e outras discussões ocorreram no contexto do processo de redemocratização política e permitiram um amplo debate dos problemas existentes na educação superior, especialmente, os advindos do crescimento do setor privado e da crise da universidade pública. Parte das propostas apresentadas nesses debates, foram incorporadas, de certa forma, na Constituição Federal (CF) promulgada em 1988, como relata Orlando Pilati¹⁶⁵:

A avaliação da educação superior brasileira não é tão recente quanto muitos imaginam e também não é tão antiga quanto seria desejado. (...) Essa mobilização, essa discussão, esses embates, que ocorreram nesse período, foram exatamente no bojo da redemocratização da sociedade brasileira, que foi na primeira metade da década de 1980 (...) e também depois por ocasião da mobilização pela nova constituição de 1988, e, veja, foram debates altamente produtivos no meu entender, porque a constituição de 1988, o que ela fez foi incorporar pela primeira vez a idéia da avaliação, a idéia de qualidade da educação superior, fruto do trabalho e ao mesmo tempo autonomia. Ou seja, a autonomia, só se justifica em função do cumprimento do que cabe a universidade, que é produzir e disseminar conhecimento em benefício da sociedade, então eu acho que esses conceitos passaram por essas discussões e se consolidaram e acabaram bem ou mal, sendo incorporados na constituição de 1988 (...) [e] tudo que se faz hoje em termo de avaliação é decorrente dessa incorporação na LDB/1996.

Assim, a promulgação da Constituição Federal representou o marco legal da avaliação e regulação da educação superior privada. Dilvo Ristoff também destaca a importância da CF/1988 para o entendimento da origem do estabelecimento de instrumentos de avaliação externa do desempenho do ensino de graduação¹⁶⁶:

Eu acho que o ponto de partida disso foi a Constituição de 1988, que estabeleceu que a educação superior era livre à iniciativa privada e no momento que estabeleceu isso, estabeleceu que a avaliação superior era livre a iniciativa privada, mediante a avaliação do poder público. Esse foi o ponto de partida, então isso que institui o Estado avaliador no Brasil. Depois veio a LDB que ratificou isso, então define a forma de avaliação e entre essas avaliações vai ter uma coisa chamada avaliação de rendimento escolar em todos os níveis, no ensino básico, médio e superior aí justificou coisas como Saeb [Sistema de Avaliação da Educação Básica], como Enem [Exame Nacional do Ensino Médio] e também o provão e hoje o Enade. Se nós não quiséssemos ter uma prova, por exemplo, como o Enade, nós tínhamos que mudar a LDB (...) o poder público não pode estar ausente, então ele tem que ter uma

¹⁶⁵ Assessor do MEC, desde a década de 1980, na área de elaboração e implementação de políticas de educação superior. No momento da entrevista era assessor do SESu/MEC.

¹⁶⁶ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: MEC-Brasília-Brasil, em 28 de setembro de 2006. No momento da entrevista era Diretor de Avaliação e Estatísticas da Educação Superior do Inep.

participação direta nas funções regulatórias da educação privada e este é o ponto de partida.

A fala de Ristoff também permite identificar a justificativa do informante para a criação do Enade. Durante a eleição presidencial de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva (atual presidente da República do Brasil), candidato à presidência na época, ressaltou a importância da avaliação do desempenho das instituições de educação superior e apontou que o enfoque dado ao ENC seria modificado, entretanto, esse tipo de exame iria continuar existindo: “o atual Exame Nacional de Cursos (Provão) focado no aluno será revisto para que a avaliação do desempenho dos estudantes passe a ser apenas um dos aspectos considerados na avaliação” (SILVA, 2002, p. 116).

Nesse sentido, a promulgação da CF/1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)/1996, representaram também, do ponto de vista jurídico, a garantia da continuidade de determinados instrumentos de avaliação, como por exemplo, a avaliação do rendimento dos alunos dos cursos de graduação¹⁶⁷. Ristoff, do mesmo modo, destaca a instituição do Estado avaliador no Brasil, expressão utilizada por Guy Neave (1990) para explicar as transformações que ocorreram no campo da educação superior nos países da Europa Ocidental, na década de 1980. O Estado avaliador é percebido como uma alternativa a regulação por decreto burocrático, pois,

al trasladar la evaluación a los resultados de los sistemas de educación superior, se puede renunciar (como argumentan los gobiernos de Gra Bretaña y Holanda) al control detallado y estrecho de la manera en que cada institución cumple la política nacional. Colocando énfasis en el control de calidad a la salida del sistema, se crea un margen mucho mayor de libertad institucional (NEAVE, 1990, p. 8).

O Estado avaliador no campo da educação superior expressa o modelo de gestão pública orientada para resultados. O Estado afasta-se do controle direto das instituições de educação superior, entretanto, estabelece avaliações de desempenho para verificar se elas estão

¹⁶⁷ O inciso VI do art. 9º da LDB (BRASIL, 1996b) estabelece que: “a União incumbir-se-á de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (grifo meu)”. O art. 46 da mesma lei articula avaliação e acreditação, ao sublinhar que: “a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação”.

cumprindo os seus objetivos¹⁶⁸. Como já mencionado em outros momentos, os defensores do modelo de gestão pública orientada para resultados defendem a realização de avaliações de desempenho, dentre outras funções, como um instrumento de substituição dos controles burocráticos. O controle deixa de estar centrado nos processos para recair nos resultados da ação. Cabe destacar que, no contexto da gestão orientada para resultados, o sentido do termo controle também é alterado. O controle, anteriormente restrito aos aspectos formais e legais dos atos administrativos, à fiscalização, à punição ou ao exercício de práticas autoritárias, passa a focar-se na melhoria do desempenho das instituições, das políticas públicas e no uso dos recursos públicos, evitando desperdícios, por exemplo.

Entretanto, na prática, o Estado avaliador e os seus mecanismos de controles configuram-se de várias formas. Em alguns países, o Estado flexibiliza o controle administrativo das instituições de educação superior, mas fortalece a sua capacidade de conduzir o sistema por meio de avaliações de desempenho vinculadas à distribuição de recursos. O modelo que melhor se enquadra nessa realidade é o britânico, e o México tem trilhado um caminho semelhante¹⁶⁹. Díaz Barriga relata a operacionalização da racionalidade do Estado avaliador nos moldes mexicanos¹⁷⁰:

la evaluación decidió funcionar al Estado, es más yo digo que la evaluación ha sido más funcional que cambiar cualquier cosa (...), el Doctor Soberón [reitor da UNAM no período de 1973-1981] intentó cambiar el estatuto del personal académico, el reglamento del personal académico y no lo logró, ahí se paró. (...) entonces el doctor Sarukán [reitor da Unam no período de 1989-1996] utilizó los programas de estímulos para hacer los cambios que no pudo hacer en el estatuto, entonces ¿porqué digo que le es más eficaz? No tuvo que hacer un cambio legal para hacer el cambio real y yo creo que eso es lo que está pasando a nivel general con las políticas de evaluación, no hay un cambio en la ley de educación superior (...).

¹⁶⁸ Essa concepção foi incorporada pelo Estado brasileiro, conforme se pode notar na seguinte citação: “o Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema. Para isso, precisa estabelecer clara e democraticamente a sua política e, para viabilizá-la, os seus aparatos normativos de controle (...). Seu papel não se limita à regulação no sentido do controle burocrático (...). Para superar a concepção e a prática da regulação como mera função burocrática e legalista, é necessário construir uma outra lógica” (BRASIL, INEP, 2004, p. 87).

¹⁶⁹ Guy Neave (1990), em um artigo sobre as tendências da educação superior na Europa Ocidental, no período de 1986-1988, diz: “la juridificación de la educación superior en Grã Bretaña (...) contrasta con su desarrollo en otros países como Holanda, Francia, Alemania Federal y Filandia, en tanto otorga una nueva flexibilidad a los sistemas de control y evaluación, aligerando precisamente el peso del control legal formal y, en su lugar, recibiendo lo que estaba hasta entonces atribuido a los medios legales y transfiriendolo a una serie de indicadores, criterios y metas. Dichas metas están apoyadas por un sistema de incentivos, recompensas y sanciones condicionados” (p. 10-11). O autor sublinha ainda que o Estado avaliador britânico se caracteriza por reforçar as funções da avaliação nas agências de financiamento e desenvolver um processo de auto-avaliação institucional integrado a diversos planos estratégicos apresentados por cada estabelecimento ao Comité de Asignaciones Universitarias (p. 11).

¹⁷⁰ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México, México, em 26 de abril de 2006.

A avaliação, nesse caso, vem instrumentalizando mudanças nas práticas acadêmicas sem a participação da comunidade universitária no processo decisório das novas políticas decididas pelo reitor ou pelo governo. A preocupação com essa ação diz respeito à avaliação vir a constituir-se em uma ameaça à autonomia das instituições de educação superior e de os seus efeitos tornarem-se perversos¹⁷¹. Javier Mendoza ressalta os desfechos das práticas do Estado avaliador no México¹⁷²:

el caso de México qué teníamos, en el mundo, las universidades muy autónomas, o sea el punto de partida fue otro no es que el Estado estuviera en las universidades [como no caso europeo], o sea el Estado se desentendía de las universidades, entonces en el caso de México el **Estado evaluador fue decir vamos a establecer criterios, mecanismos, instrumentos de evaluación junto con las universidades, para monitorearlos, pero este monitoreo, si empezó siendo a la distancia cada vez ha sido más cercano** creo que ahorita este monitoreo por ejemplo para los procesos de evaluación, elaboración de sus PIFI, de sus Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional, hay un acompañamiento muy cercano del gobierno federal a las universidades, o sea la formulación de sus proyectos ahí están, ahí esta desde el subsecretario hasta otro personal, están trabajando con el rector con los cuadros técnicos, y establecen desde el centro formatos, esquemas, criterios, indicadores, es decir esto es lo que tienen que llenar y eso es igual para todas las universidades; entonces hay el señalamiento en varios espacios de la comunidad académica, que yo comparto, que el Estado no esta teniendo esta función regulatoria a la distancia, sino que a diferencia de lo que ha ocurrido con **el neoliberalismo aquí ha habido un neostatismo**, es decir, bueno esta muy cerca el Estado con **las universidades autónomas la cabeza es su financiamiento adicional**, revisa sus procesos, establece mecanismos de planeación, de evaluación y algunos por ejemplo dicen: es que lo que esta pasando en México es el neoliberalismo y la (...) pues no al contrario, o sea el neoliberalismo viene ubicando que el Estado dice bueno pues ahí se entienden como quieran, o sea si ha habido una política en ese sentido, para **el sector privado, y eso ha sido lo contradictorio o sea el sector privado se ha dejado que sea el mercado**, y el Estado así lo ha asumido, dice: **con ellos no me meto que el mercado regule peor yo regulo el sistema público** (grifos meus).

Não é objetivo dessa tese analisar os efeitos da introdução da avaliação no campo da educação superior, mas mostrar que a avaliação se configurou como um importante instrumento de concretização da mudança nas estruturas de relações entre o Estado e a educação superior. No Brasil, o Estado tem desempenhado o papel de avaliador e de regulador da educação superior pública e privada. Diferentemente do México, os resultados das avaliações da educação superior brasileira não são vinculados diretamente à alocação de

¹⁷¹ Efeitos perversos podem ser entendidos como “efeitos não buscados pelos atores sociais e que não resultam da oposição de interesses e dos conflitos dela derivados” (BOUDON, 1979, p. 44), ou seja, são os efeitos sociais que contradizem a sua própria natureza. Como exemplo pode ser citada a política de expansão do ensino superior francês que tinha como objetivo promover a equidade social e, ao contrário, criou um outro patamar de desigualdade.

¹⁷² Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México, México, em 9 de maio de 2006.

recursos públicos. Entretanto, a legislação assegura a obrigatoriedade da avaliação. No México, a avaliação da educação superior está dirigida, notadamente, às instituições de educação superior públicas. Nesse país, a avaliação da educação superior é voluntária, mas vinculada à alocação de recursos adicionais, o que se reflete na relação entre os atores participantes das decisões sobre a educação superior, como será visto a seguir.

4.2 A institucionalização da AES no Brasil e no México: ações e reações dos atores

Em virtude do importante papel que a educação superior desempenha na sociedade, as decisões que se referem a esse nível de ensino interessam a diferentes atores sociais, tais como: organismos internacionais, governos, partidos políticos, empresários, associações profissionais, sindicatos, reitores, entidades estudantis, associações de professores, pais de família, dentre outros. Nessa perspectiva, no Brasil e no México, guardadas as devidas proporções, a forma como os principais atores posicionaram-se para a defesa de seus interesses no processo decisório da adoção da avaliação da educação superior é semelhante.

De acordo com Rua (1998), uma das formas de identificar os atores de uma política pública consiste em “estabelecer *quem tem alguma coisa em jogo* na política em questão” (grifos da autora, p. 238). Significa verificar “quem ganha ou perde com tal política, quem tem os seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão, e, por isso, desenvolve expectativas quanto à mesma” (RUA, 1998, p. 238). Os principais atores que participam da educação superior e das políticas desenvolvidas para esse nível de ensino, conforme o quadro 4, são as instituições de educação superior, o governo e a sociedade (usuários dos serviços educativos).

Quadro 5 – Principais atores da educação superior

| Atores | Brasil | México |
|----------------------|---|--|
| Governo Federal o | Ministério da Educação (MEC) | Secretaría de Educación Pública (SEP) |
| IES e Reitores | Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup) Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Públicas, Estaduais e Municipais (Abruem) | Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (Anuies) Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A.C. (Fimpes) |
| Entidades estudantis | União Nacional dos Estudantes (UNE) | <i>Consejo Estudiantil Universitario</i> (CEU) ¹⁷³ |
| Sindicatos | Sindicato – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) | Cada IES possui o seu próprio sindicato ¹⁷⁴ |

Fonte: Elaboração própria com base na literatura sobre o tema.

Os gestores das principais instituições de educação superior do Brasil e do México, representados respectivamente pela Andifes-Crub e Anuies, desempenharam um importante papel no processo de institucionalização da avaliação da educação superior. Desde o início, os diálogos entre governo federal e as mencionadas associações foram constantes, intercalando-se momentos de conflitos e de consensos. O processo decisório expressa como os governos tomam decisões e implementam (ou não) as políticas. Esse processo envolve um conjunto de

¹⁷³ Vale ressaltar que o CEU é uma entidade estudantil da Unam e só foi colocado nesse quadro por causa da sua participação no conflito envolvendo a mencionada instituição, que será objeto de discussão neste capítulo. No México, não existe entidade estudantil universitária que atue em nível nacional. Como sublinha Alcántara, “no, no tenemos ninguna entidad estudiantil universitaria nacional. Algunas aparecen cuando hay conflictos y desaparecen cuando éstos se resuelven. El CEU fue sólo de la Unam, efectivamente. Lo mismo sucedió con el llamado CGH (Consejo General de Huelga) durante el conflicto de 1999-2000”. Armando Alcántara Santuario é professor da Unam e pesquisador do IISUE. Dado fornecido por correio eletrônico, em 23 de março de 2007.

¹⁷⁴ A Unam, por exemplo, tem dois sindicatos: Sindicato de Trabajadores de la Unam (STUNAM), que representa os trabalhadores administrativos e Asociaciones Autónomas del Personal Académico de la Unam (AAPAUNAM), que representa os professores.

atores que são afetados direta ou indiretamente pela política em questão. Aguillar Villanueva esclarece:

La búsqueda de mayor poder por parte de algunos actores, la configuración estable o efímera de relaciones de poder entre ellos, el posible conflicto o la concertación, son todas conductas que obedecen al cálculo y expectativa de las utilidades que el poder público y sus productos, las políticas, pueden ofrecer en un determinado campo de interés. A mayores utilidades mayor intensidad e inteligencia de los participantes en sus acciones estratégicas. En consecuencia, la existencia y magnitud de la relación política de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Por ende, las políticas – su diseño y desarrollo - no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerza políticas (AGUILLAR V., 2003, p. 31).

A introdução da avaliação da educação superior no Brasil e no México não ocorreu de forma diferente. O processo de decisão, desenho e implementação dos instrumentos de avaliação da educação superior deu-se permeado por resistências e conflitos daqueles atores que viram seus interesses afetados. A partir da década de 1980, a idéia de criação de instrumentos para avaliar o desempenho das instituições de educação superior passou a ser aceita, guardadas as devidas proporções, tanto pelo Estado como pelas instituições de educação superior¹⁷⁵. Entretanto, os posicionamentos tornaram-se divergentes desde o momento em que se começou a discutir quem deveria conduzir os processos de avaliação. Eunice Durhan, em agosto de 1990, publicou um artigo que trata da institucionalização da avaliação da educação superior brasileira, no qual a autora expõe o contexto da gestação das políticas de avaliação da educação superior¹⁷⁶:

Da resistência inicial a qualquer forma de avaliação passamos, nos três últimos anos, para uma fase de aceitação genérica do princípio, mas de oposição a qualquer processo concretamente proposto que não seja a **auto-avaliação** feita pelos interessados. Apesar da polêmica, da resistência e da oposição, o processo começou a ser introduzido, **voluntariamente**, em diversas instituições de ensino superior (DURHAN, 1990, p. 1; grifos meus).

¹⁷⁵ No decorrer do desenvolvimento do campo da avaliação da educação superior, em países latino-americanos, as concepções sobre avaliação ampliaram, afinal, como sublinha Pérez Rocha (1992, p. 2): “una apreciación simplista de este fenómeno puede conducirnos a pensar que se trata, sencillamente, de una de las consecuencias que tiene, en el medio educativo, las políticas eficientistas y productivistas derivadas de la ideología neoliberal que invade nuestro medio social, económico y político. A partir de esta consideración algunos podrían rechazar la moda de la evaluación educativa, o simplemente ignorarla. Sin embargo, aunque ese fuera el único origen del especial interés de hoy por la evaluación educativa, el asunto merece ser atendido porque la evaluación no es ni solamente una moda, ni una actividad intrascendente en el quehacer humano. (...) En el campo educativo la desatención de la evaluación, o su realización simplista y deficiente, son causa y consecuencia de prácticas educativas pobres, rutinarias y mecánicas. El trabajo teórico y práctico de la evaluación educativa adquiere importancia y complejidad conforme avanzan la teoría y la práctica educativas, y conforme las instituciones se plantean metas y objetivos más ambiciosos”.

¹⁷⁶ Nesse período Eunice Durhan era Diretora Geral da Capes-MEC (abril de 1990-outubro de 1991).

Em 1993, a Andifes elaborou o documento *Avaliação institucional*, o qual explicita o reconhecimento da importância da avaliação da educação superior pelas instituições, conforme destaca a versão final do documento¹⁷⁷:

Adotado posteriormente pela Comissão Nacional de Avaliação, em decorrência da aceitação de sua concepção e metodologia pelo conjunto das instituições de ensino superior do País, o documento da Andifes contribuiu decisivamente para a passagem de uma **cultura de resistência à Avaliação** ao reconhecimento de sua importância crucial na melhoria qualitativa de suas atividades-fins, no planejamento e na gestão universitária e na prestação de contas à sociedade (ANDIFES, 1994, p. 16).

A proposta metodológica de avaliação institucional elaborada pela Andifes continha a auto-avaliação da instituição e análise de uma comissão externa¹⁷⁸, entretanto, o processo avaliativo deveria ser conduzido pelas próprias instituições de educação superior. Esse posicionamento das instituições de educação superior pode ser compreendido, em parte, com base nas questões que envolviam o debate sobre avaliação da educação superior que vinha ocorrendo desde a década de 1980. Antes da efetivação da proposta da Andifes, ainda na década de 1980, três questões centralizavam o “debate e a polêmica em torno da universidade brasileira: a democratização, a autonomia e a avaliação” (DURHAN, 1990, p. 1). Nas falas dos informantes, que serão discutidas a seguir, é possível verificar de que forma esses três termos estavam correlacionados.

Orlando Pilati relata que, a partir de 1983, no contexto da mobilização pela redemocratização, vários movimentos ligados ou não ao Estado passaram a discutir a educação superior brasileira. No que diz respeito à avaliação da educação superior, Pilati fala sobre as preocupações das instituições de educação superior, sobretudo das universidades públicas, em relação à implementação da avaliação externa e a outros detalhes desse período de formação da agenda da avaliação da educação superior¹⁷⁹:

¹⁷⁷ Vale ressaltar que a Andifes só foi criada em 1989. Assim, na década de 1980 (período de formação da agenda acerca do tema avaliação), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) ocupava papel de destaque no processo decisório de políticas de educação superior. O Crub foi criado em 30 de abril de 1966. Informação disponível em: <<http://www.crub.org.br/CRUB/historico.htm>> Acesso em: 24 de mar. de 2007

¹⁷⁸ A Comissão Externa seria composta pelos seguintes avaliadores: “profissionais com alta titulação e/ou experiência relevante, representado os pares acadêmicos-científicos, entidades profissionais de trabalhadores e de empregadores, egressos, associações científicas, etc. (ANDIFES, 1994, p. 12).

¹⁷⁹ Orlando Pilati é assessor do MEC, desde a década de 1980, mas como explica: “Eu não sou do Ministério da Educação (...). Eu sou da Universidade Federal do Paraná e trabalho aqui em vários programas, vários projetos, já há bastante tempo. Estou praticamente direto aqui desde 1980, mas sempre trabalhando em programas ou projetos específicos, ora na SESu, ora na Capes, ou no Inep, SESu de novo e assim por diante, mas, sempre com a educação superior”. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: MEC-Brasília-Brasil, em

quando se começa a discutir a avaliação, havia várias posições, algumas delas politizadas, outras menos politizadas, mas algumas delas com muita resistência a qualquer tipo de **avaliação externa**, por parte principalmente das **grandes instituições públicas sob a alegação da autonomia** e da necessidade de preservar a independência acadêmica, didática e pedagógica, talvez essa resistência muito explicável pelo fato de que estávamos recém saindo de um período ditatorial, no qual havia um controle, captação de professores, de alunos, etc. que eu particularmente vivi muito isso, então pode ser explicado por isso uma resistência muito forte a qualquer tipo de avaliação que envolvesse ou houvesse participação, ou até iniciativa do Estado, talvez um receio de que acabasse havendo com a **avaliação um controle político** e não necessariamente como era o objetivo depois e que acaba se consolidando, a necessidade de se construir instrumentos para que a própria sociedade, inclusive, tivesse resposta quanto a **efetividade do desempenho das suas funções** que cabe as instituições de ensino superior, no seu papel específico (...) então houve muito conflito, muita discussão, muitas propostas, algumas vingaram, outras não, etc (grifos meus).

O relato de Orlando Pilati evidencia que a avaliação, no contexto do processo de redemocratização política, era concebida, muitas vezes, como uma manifestação de autoritarismo do Estado associada a *controle* e punição e, em alguns casos, vinculada à orientação política de direita. A esse respeito, assim se expressa de Helgio Trindade, em entrevista: “quando (...) François Mitterrand foi criar um Comitê Nacional de Avaliação, aquilo me causou certo impacto, quer dizer, um governo socialista cria um comitê de avaliação”¹⁸⁰. A resistência, especialmente das universidades públicas, em relação à avaliação externa também estava associada ao temor que o Estado pudesse cortar recursos públicos com base em avaliações de desempenho. Entretanto, a preocupação de alguns setores da comunidade universitária em relação à utilidade política dos resultados da avaliação não era ilegítima. Em outros países, por exemplo, na Inglaterra, a avaliação serviu de instrumento para o Estado controlar mais de perto as instituições de educação superior e até mesmo a interferir na sua autonomia, como revela Durhan:

O governo britânico estabeleceu [está se referindo a década de 1980] uma política educacional que favorece a relação com o sistema produtivo e tem pressionado no sentido de desenvolver essa área e promover uma racionalização dos custos das universidades. Não se trata, portanto de um mero fantasma a idéia de que a avaliação institucional possa constituir um instrumento poderoso de controle do Estado sobre as universidades e, assim, de distribuição de sua autonomia (DURHAN, 1990, p. 3).

dia 21 de setembro de 2006.

¹⁸⁰ Importa ressaltar que Helgio Trindade não concebe avaliação como uma manifestação de autoritarismo do Estado, na verdade, ele se refere ao período em que começou a se interessar pelo tema e a pesquisar os modelos de avaliação implementados, em diferentes países, na década de 1980. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Hotel Nacional, Brasília-Brasil, em 20 de setembro de 2006.

Na Inglaterra, a avaliação é um instrumento fortemente vinculado à distribuição diferencial de recursos públicos. No México, da mesma forma que no Brasil, a resistência ao estabelecimento da avaliação externa justifica-se pelo receio da perda de autonomia das instituições de educação superior. As IES mexicanas também defendiam que a avaliação deveria ser voluntária e conduzida por elas próprias, conforme relata Javier Mendoza (assessor da Anuies e pesquisador do Unam)¹⁸¹:

sin embargo cabe resaltar que no fue fácil en un mundo muy heterogéneo con las autonomías universitarias, donde las **universidades se sienten muy autónomas**, es decir, no queremos nosotros ingerencia gubernamental, ni que nos señalen directrices gubernamentales, porque tenemos la capacidad, no sólo de darnos las formas de gobierno, sino de desarrollar nuestros proyectos de acuerdo a lo que nosotros estemos definiendo, desde un principio se manifestaban algunas **reticencias en torno sobre todo a la evaluación externa asea autoevaluación perfecto, evaluación de pares académicos perfecto**, porque son nuestros colegas, o sea nosotros mismos, esa es la evaluación tradicional de la comunidad científica, o sea para evaluar un proyecto de investigación o para cosas así pues son los mismos científicos los que evalúan se somete el resultado de una investigación se somete a los pares científicos académicos, pero había el resquemor de que desde el gobierno pudieran impulsarse algunos lineamientos que **resultaran impositivos para las universidades**, y fue un debate muy amplio en 1989, 1990 cuando se empezaron a definir estos procesos toda vez que desde la Secretaría de Educación Pública había una concepción de la evaluación, desde la óptica gubernamental, o sea más directiva, más de poner orden en la vida de las universidades y desde la perspectiva de la Anuies, que agrupa a las universidades, había una perspectiva más de impulsemos un proceso, pero desde acá, desde las universidades en diálogo con el gobierno, pero no a partir de las premisas que establece el gobierno y bueno eran mesas de trabajo muy duras, muy rípidas, para poder definir las metodologías (grifos meus).

Como se pode notar, os atores e suas representações posicionaram-se de forma diferenciada em relação às propostas metodológicas de avaliação. No Brasil e no México, grande parte das instituições de educação superior, sobretudo as públicas, priorizavam a auto-avaliação (avaliação interna), e o Estado enfatizava a necessidade de criação de instrumentos de avaliação externa. Entretanto, vale recordar que, em ambos os países, a avaliação da educação superior iniciou-se com processos de auto-avaliação realizados por universidades públicas, de maneira voluntária e experimental. No México, Díaz Barriga informa¹⁸²:

De la Madrid [1982-1988], el primer presidente neoliberal, su primer discurso es la educación esta en crisis (...), tenemos que detener el deterioro del sistema educativo antes de que se nos derrumbe, fue una de las frases que utilizó y De la Madrid

¹⁸¹ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México-México, em 9 de maio de 2006.

¹⁸² Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu-Unam-Cidade do México-México, em 26 de abril de 2006.

impulsa que se hagan **acciones de autoevaluación**, que es **lo más que aceptaron las universidades, las públicas**, que después el ministro de educación, o sea el **viceministro en esta época [Antônio Gago]** va a decir que son trabajos de autocomplacencia, pero ya estaríamos hablando casi de 10 años después, casi 1992; **Gago que es el que va a usar la frase va a decir: son acciones de autocomplacencia. Entonces va a haber estas acciones y los rectores en las reuniones de Anuies, permanentemente, rechazaban cualquier evaluación externa** (grifos meus).

Antonio Gago (que continua sendo funcionário da SEP) também enfatiza que as universidades, sobretudo as públicas, não aceitam serem avaliadas por um organismo externo. Cabe ressaltar que ele continua denominando as auto-avaliações de “*acciones de autocomplacencia*”. Ele usou essa expressão ao falar sobre o período de formulação da avaliação da educação superior no México¹⁸³:

este diálogo entre Secretaría de Educación Pública y Anuies comenzó pues de una manera digamos tibia, de una manera amable, encomendandole a las propias universidades su propia evaluación, estaríamos hablando de un proceso de autoevaluación, autoestudio, etc. esto se acompañó con otras acciones orientadas a la planeación, o sea del autoestudio tendrían que derivarse acciones modificadoras tendientes a mejorar, entonces se ligaba la evaluación como paso necesario dentro del proceso de planeación y desarrollo de las instituciones. Esto duro varios años, rápidamente se hizo **manifiesto que no todas las instituciones acogieron esto con seriedad y con rigor**, la mayor parte **hizo de la evaluación un mero tramite, un llenado de formatos, incluso evaluaciones que se podrian calificar, yo en lo personal las califique, las sigo calificando las autoevaluaciones como evaluaciones endogámicas, como evaluaciones autocomplacientes**, incluso en muchos casos simulación de evaluaciones, con el paso del tiempo la propia Secretaría de Educación Pública y algunas universidades y la propia Anuies, autoridades de la Anuies, pensaron que era necesario introducir prácticas de evaluación en las que participaran agencias y organismos externos a **las propias universidades insistir oviamente en el autoestudio**, en la autoevaluación (grifos meus).

No início da década de 1990, a avaliação da educação superior já fazia parte da agenda de governo, e a questão de fundo que ainda permeava o debate eram os seus aspectos metodológicos que, na verdade, refletiam as intenções e as demandas dos atores envolvidos. A Andifes e a Anuies defendiam que os processos e procedimentos avaliativos deveriam ser conduzidos pelas próprias instituições de educação superior. No decorrer do processo de institucionalização da avaliação da educação superior, nos países em estudo, as propostas da Andifes e da Anuies corporificaram-se respectivamente, com o Paiub e os Ciees. Helgio

¹⁸³ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: SEP-Cidade do México-México, em 9 de maio de 2007.

Trindade conta como o projeto da Andifes (*Avaliação institucional*) evoluiu para o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras¹⁸⁴:

nós mostramos (...) para o então Ministro [da educação] da época [Murílio Hingel]. (...) O Ministro da época achou que era uma proposta boa e disse que ele iria criar uma Comissão Nacional de Avaliação e aí chamou as universidades privadas, as comunitárias e as estaduais, junto com a Andifes e apresentou esse projeto pra ser avaliado pelas outras instituições. Nesse momento, estava representando as instituições estaduais o professor José Dias Sobrinho, então esse professor, que já tinha tido uma experiência de avaliação na Unicamp (..) diz: “olha as universidades estaduais aprovam esse projeto”. (...) Ele havia feito uma avaliação da graduação, que foi uma espécie de resposta aquela avaliação desastrosa do Rosenberg que gerou a famosa lista de improdutivos da USP, que estava criando uma resistência (...) então o trabalho político da Andifes era de um lado, fazer com que o sistema fosse externo e interno que combinasse uma metodologia qualitativa e quantitativa e, de outro, que pudesse simultaneamente ser aceita pelas instituições para que, na verdade, os reitores aceitassem, porque era uma coisa importante (...) tínhamos que fazer um sistema que, inclusive, pudesse ser reconhecido pelas instituições como sendo alguma coisa palatável, do período de resistência registrado nos episódios anteriores (...). Na medida que todos apoiaram, aquilo que era da Andifes virou o Paiub.

Para que o Paiub fosse aceito pela comunidade universitária e, sobretudo, pelo governo¹⁸⁵, houve um processo de *sensibilização política*. O Paiub, como já mencionado, foi implementado em um contexto de cooperação entre o MEC – representado pelo então Ministro Murílio de Avellar Hingel (1992-1994) – e a Andifes. De acordo com Helgio Trindade, “a relação com o Murílio Hingel era uma relação de parceria e de abertura, onde as proposta dos reitores tinha receptividade e ele tinha uma identidade muito forte com as universidades públicas”. Na concepção do informante, um dos objetivos da proposta da Andifes era desfazer essa idéia de que avaliar “era colocar as pessoas na execração pública”. Helgio Trindade diz ainda que havia um movimento nas universidades públicas, contra o uso dos resultados das avaliações para *fins punitivos*. Elas defendiam que a avaliação deveria servir para diagnosticar e, em conseqüência, melhorar o objeto avaliado, assim como prestar contas à sociedade dos serviços que elas estavam oferecendo¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Hotel Nacional-Brasília-Brasil, em 20 de setembro de 2006.

¹⁸⁵ Os defensores do Paiub argumentam que ele tinha uma proposta formativa e não de controle e regulação, como geralmente conferida por Estados avaliadores. Como ressaltava Dias Sobrinho: “Este programa de avaliação é uma construção coletiva que produz as condições teóricas e as ações correspondentes que se cumprem com vistas a objetivos socialmente constituídos. (...). Sendo avaliação de instituições educativas de nível superior e por ser conduzido basicamente por agentes do processo educacional, esse programa deve inevitavelmente ter caráter pedagógico” (1998, p. 138).

¹⁸⁶ O posicionamento da Andifes é semelhante ao de Isaura Belloni. Segundo a autora: “a avaliação institucional é um processo de tomada de consciência e de aferição da propriedade do desenvolvimento de uma ação, cujo objetivo é correção e aperfeiçoamento de rumo e não simplesmente punição” (BELLONI, 1989, p. 56)

Isaura Belloni, que também participou das reuniões preparatórias para elaboração do documento da Andifes, assinala¹⁸⁷:

A avaliação surge não como uma perspectiva de constituir instrumento para a distribuição de recursos, houve um estabelecimento de certas instituições, mas, como um instrumento de formulação de política educacional pra identificar as dificuldades, características positivas (...). No sentido de uma melhoria e expansão da qualidade da educação, teve uma clareza da necessidade de expansão [da educação superior] e não podia ser feita a partir de critérios aleatórios e, sim, com base em critérios que pudessem ajudar no **estabelecimento de condições de expansão, como fazer o sistema melhorar e crescer melhor**, então o Paiub surgiu como iniciativa das Andifes a **partir da nossa experiência na UnB**. Nós tínhamos um Centro de Avaliação Institucional que se chama CAI, que elabora uma estratégia metodológica e que depois orientou a formulação do Paiub, com alguns ajustes evidentemente, nas propostas das instituições e na proposta em conjunto das universidades federais (grifos meus).

Com base nas entrevistas e na literatura especializada, pode-se dizer que o desenho do Paiub é resultado do documento *Avaliação institucional* elaborado pela Andifes, construído, sobretudo, com base em experiências de acadêmicos que já vinham conduzindo processos de avaliação das suas próprias universidades. Nesse contexto, é interessante notar que cada ator social, seja representante da comunidade universitária ou do Estado, busca destacar a sua participação e importância no processo de institucionalização da avaliação da educação superior. Assim, vale averiguar outros pontos de vista sobre o papel do Paiub no desenvolvimento do campo da avaliação da educação superior brasileira. Orlando Pilati, assessor do MEC, informa¹⁸⁸:

[O Paiub] era um movimento, era uma mobilização fruto de um trabalho ou de outras experiências que já havia sido desenvolvida. Então, veja bem, eu não estou desmerecendo o Paiub. Eu só acho que o Paiub foi outro passo importante, digamos assim, na discussão de alternativas e esboço de alternativas para o desenvolvimento da avaliação da educação superior. A primeira observação que eu faço é a seguinte (...) o título Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (...), no próprio título está contido uma percepção de que, o sistema de educação brasileira é universitário e não é universitário, desde 1931, quando foi feita a reforma de Francisco Campos, quando se estabeleceu que a universidade seria o modelo da educação superior brasileira. No entanto, se admitiria outras organizações, como instituições isoladas, excepcionalmente depois da reforma de 1968. Isso se manteve, virou regra, então veja bem, eu acho que nós temos realmente universidades, temos excelentes universidades, mas nós temos na verdade um sistema de educação superior. (...) A minha posição em particular, eu entendia que a avaliação da forma

¹⁸⁷ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Câmara dos Deputados, Brasília-DF-Brasil, em 28 de setembro de 2006.

¹⁸⁸ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: MEC-Brasília-Brasil, em dia 21 de setembro de 2006.

como era proposta pelo Paiub, ela deveria ser de responsabilidade exclusiva das instituições, já que de fato era a própria instituição que acabava realizando e a instituição, ou ela mesma, como aconteceu na UnB (...). [Então] não tem porque só se fazer alguma coisa só porque recebia alguns trocados para fazer uma atividade de avaliação e o que resultava nisso como um reitor uma vez me mostrou uma pilha de quatro ou cinco volumes de duzentas a quinhentas páginas que ele se perguntara: “e agora, eu faço o quê?? Quer dizer, que impacto teve esse exercício de avaliação sobre o dia-a-dia da instituição em termo de ensino, em termo de pesquisa, em termo de buscar alternativa pra melhoria? (...) se produzia, muitas vezes (...) estudos críticos muito bons, mas institucionalmente acabavam tendo muito pouco reflexo

O posicionamento de Orlando Pilati em relação ao Paiub parece que encontrou adeptos no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), já que, com a criação do ENC, esse instrumento de avaliação ficou em segundo plano. Quando se analisa, em uma perspectiva histórica, a construção das políticas de avaliação da educação superior, percebe-se que esse processo não ocorreu de forma linear, mas de maneira descontínua. Uma possível explicação é que os instrumentos de avaliação refletem a política de governo do momento e as concepções de avaliação daqueles atores que possuíam maior poder no processo decisório. Entretanto, no Brasil, percebe-se também que os vários instrumentos de avaliação da educação superior, que foram se desenvolvendo até chegar ao Sinaes, tiveram a sua importância para a constituição do campo da avaliação da educação superior.

No México, a partir de 1988, a agenda de governo, segundo a retórica governamental, prioriza a avaliação como instrumento para promover a melhoria da qualidade da educação superior. Vale recordar que, nessa época, as propostas do governo federal de implementar políticas de AES ganharam maior legitimidade graças aos resultados de duas avaliações: da Unam, a qual foi publicada no documento denominado *Fortalezas y Debilidades de la Unam*, e do sistema de educação superior (avaliação realizada pelo CIDE), cujo relatório final ficou conhecido como *Estrategias para mejorar la calidad de la educación*¹⁸⁹. Os resultados dessas avaliações mostraram os problemas do sistema de educação superior mexicano e, em consequência, fortaleceram politicamente a SEP, que passou a ter maior poder de negociação no processo decisório das políticas destinadas a esse setor, notadamente as referentes à avaliação e ao financiamento. Ángel Díaz Barriga relata o posicionamento do reitor da Unam em relação a SEP, após a exposição da imagem dessa instituição a sociedade¹⁹⁰:

¹⁸⁹ Esses dois documentos foram discutidos no capítulo II da tese.

¹⁹⁰ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México-México, em 26 de abril de 2006.

había muchas tensiones con el Ministerio, porque el Ministerio tomó los datos crudos que se dieron de la Unam para empezar a decir **y porqué les vamos a dar financiamiento**. (...) yo hablé con el Doctor Sarukán, yo fui representante del personal académico de aquí en el consejo técnico, y como en ese momento el Doctor Sarukán era el rector [1989-1996], en ese momento (...) tuvimos una reunión de trabajo y el rector buscaba platicar con la gente y yo le dije: “rector, si usted nos convoca a los universitarios a que hagamos una manifestación contra el Estado pidiéndole que tenga otra forma de considerar el subsidio para la universidad yo estoy seguro que los universitarios lo vamos a seguir”, le digo: por lo menos lo que me dice la gente de mi comunidad es: estaríamos dispuestos a algo así pero esperamos que el rector lo haga y no que el rector nos diga: saben que el **Estado me tiene ahorcado**. Entonces me contestó: “**Mire, Ángel, en algún momento hay que ponderar entre sensatez y movilización** y yo estoy intentando negociar”. Pero con esta expresión de sensatez; me dejó claro (grifos meus).

Com base na fala do informante, percebe-se que a avaliação de desempenho institucional associada à distribuição diferencial de recursos públicos se constituiu em um importante instrumento de poder. Explica-se, então, porque a proposta de criação dos Ciees foi realizada pelo reitor da Unam, conforme destaca Manuel Pérez Rocha¹⁹¹:

se realizó una reunión de la Anuies (...) quien era entonces secretario de educación pública, el licenciado Manuel Bartlet, les anunció ahí a los rectores de la Anuies que la Secretaría de Educación Pública iba a hacer evaluaciones de las universidades, entonces los rectores se inconformaron y cuestionaban el que la Secretaría de Educación Pública tuviera personal y autoridad para evaluar a las universidades y que lo que ellos harían sería hacer sus propias evaluaciones, las universidades harían sus propias evaluaciones, la Secretaría de Educación Pública contestó diciendo que lo que era **importante era una evaluación externa**, a las universidades, entonces según tengo entendido el doctor José Sarukán, **entonces rector de la UNAM, propuso una salida y dijo: si somos muchas universidades podemos constituir comités que vayan y evalúen a una universidad** y en el caso de que en el comité haya una persona de esa universidad esa persona no participa, de manera que es una evaluación externa, pero es una evaluación hecha por las propias universidades, por los pares, exactamente es lo que él proponía una evaluación de pares y la **Secretaría de Educación Pública aceptó la propuesta, los rectores** también, entonces en 1991 se constituyeron los primeros cuatro comités, cada comité constituido por nueve académicos y coordinado por lo que se llamaba, o se llama, un vocal ejecutivo y pasó un año, a mediados del 1991, mediados del 1992, realmente los comités no avanzaban, entonces decidieron remplazar a la persona a la que le habían encomendado esa tarea y me invitaron a mi a hacerme cargo de los comités, **entonces yo ingrese a mediados del 1992 a los comités y me tocó impulsarlos**, inmediatamente constituimos cuatro nuevos comités y luego constituimos un noveno comité y desarrollamos una metodología, instrumentos y comenzamos a trabajar intensamente en toda la República (grifos meus).

¹⁹¹ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: UAMC-Cidade do México-México, em 16 de junho de 2006. Manuel Pérez Rocha foi coordenador geral dos Ciees (1992-1998) e, no momento da entrevista, era reitor da Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

Como já mencionado no capítulo III, entende-se que a criação dos Ciees foi resultado de um contramovimento à proposta da SEP de conduzir processos de avaliação externa. Os objetivos da avaliação realizada pelos Ciees e pelo Paiub, segundo parte da comunidade universitária mexicana¹⁹² e brasileira¹⁹³, refletem a avaliação formativa. Com base na literatura sobre avaliação da educação superior e nas entrevistas, percebe-se que esse tipo de avaliação tem sido defendido por grande parte das instituições de educação superior brasileiras e mexicanas, sobretudo as públicas.

As tensões entre Andifes e MEC, Anuies e SEP aprofundaram-se no momento em que essas associações perceberam que estavam se enfraquecendo no processo decisório. Grande parte das instituições de educação superior passou a sentir-se ameaçada, em parte, por reconhecer que o Estado estava redefinindo o seu papel na economia e na sociedade. As mencionadas associações passaram a preocupar-se mais ainda com o uso que os governantes poderiam fazer com os resultados das avaliações.

No Brasil, o marco histórico desse momento, em termos de mudanças substantivas no campo da avaliação da educação superior, ocorreu no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, no México, no governo do presidente Salinas de Gortari (1988-1994). No México, indivíduos, cursos e instituições de educação superior são avaliados por organismos avaliadores (governamentais e não-governamentais) e, cada vez mais, a alocação de recursos públicos passa a ser vinculada a avaliações de desempenho. No Brasil, o projeto de associar avaliações de desempenho à alocação de recursos não teve êxito. Entretanto, a partir de 1995, a avaliação da educação superior tornou-se legalmente obrigatória para todo o sistema de educação superior. Após as eleições dos mencionados presidentes, uma característica básica no processo de institucionalização da avaliação da educação superior foi a

¹⁹² Quando foi perguntado a Manuel Pérez Rocha como a comunidade universitária reagiu à criação dos Ciees, o informante respondeu: “En general lo aceptaron, yo creo que fundamentalmente por el enfoque que se propuso. Cuando se constituyen los comités se dijo que ellos tendrían tres funciones: una la de hacer evaluaciones diagnósticas; otra la de acreditar, darle crédito a las instituciones y la tercera la de asesorar, darles asesoría a las instituciones, a mí me pareció que la función más importante era la primera y que incluso en cierto sentido podría contraponerse con la acreditación, entonces yo impulsé el que se centrara el trabajo en la evaluación diagnóstica (...) una evaluación muy constructiva, propositiva, una evaluación que no tuviera consecuencias en términos de premios y castigos para las universidades, sino que como un médico hace el diagnóstico y recomienda acciones para mejorar, pero sin ninguna consecuencia; a mí me parece que esto fue lo que permitió que las comunidades académicas fueran muy abiertas para los comités, porque ni íbamos nosotros a castigarlos, a reportar los recursos económicos, o financiamiento; mi planteamiento era, y correspondía con lo que se había dicho al fundar los comités, que tenía que estar totalmente desligado de cualquiera de esos puntos. Y así trabajamos durante 6 años y la apertura de las universidades fue total, no tuvimos ninguna dificultad para entrar a las universidades”.

¹⁹³ O Paiub, de acordo com grande parte da comunidade universitária brasileira, expressava a avaliação formativa e participativa/democrática. Segundo Dias Sobrinho, “o Paiub é um programa que requer diálogo, negociação e ampla participação. Nisso consiste sua marca essencialmente formativa”. (...). “Também vai ficando claro à comunidade universitária que o Paiub é um programa de avaliação que permite à universidade se repensar e elaborar ações corretivas e proativas para seu melhoramento” (1998, p. 140-141).

ênfase à avaliação externa e de resultados. A avaliação externa e de resultados corporificou-se, no México, na criação do Ceneval e, no Brasil, no Exame Nacional de Cursos (ENC).

No Brasil, embora o Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) fosse um importante ator no campo da educação superior, a Andifes, na primeira metade da década de 1990, ocupou um papel de destaque no processo decisório de políticas destinadas a esse setor. O fortalecimento da Andifes no processo decisório deve-se não só à sua intensa atuação nos debates de educação superior, mas também porque sua proposta expressa no documento *Avaliação institucional* foi aceita pelo governo do presidente Itamar Franco. No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a relação entre MEC e Andifes foi modificada. Em entrevista, Helgio Trindade expõe como ocorreu o processo de negociação entre a Andifes e o então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza (gestão 1995-2002), durante o processo decisório do Exame Nacional de Cursos, e como representantes do governo percebiam o papel do Paiub¹⁹⁴:

A primeira coisa que nós fizemos foi procurar o Paulo Renato (...), ainda não era cogitado pra ser Ministro da Educação. Nós entregamos esses três projetos pra ele: autonomia, alocação de recursos e sistema de avaliação e ele recebeu, foi muito simpático (...). Aí ele vira ministro, nós vamos lá de novo, aqui está o presidente da Andifes, Dr. Antônio [Reitor Antônio Diomário de Queiroz (UFSC)] (...) [Aí] o Paulo Renato veio com outra lógica, [ele disse:] “Nós estamos aqui é para governar. Não estamos aqui para dialogar”. Nós fizemos uma análise e concluímos que a relação com ele ia ser complicada (...) Ele bolou uma coisa muito maquiavélica, que foi trazer para o seio do Crub a discussão com as entidades, onde a Andifes é parte e deixa de ser a instituição central, porque nós sabemos **que a maioria das instituições universitárias no Brasil são privadas**. Com isso, ele deslocou o eixo da discussão para um grupo organizado, federal, e diluiu a gente nesse meio. A prova disso é a seguinte: normalmente, quando havia eleições para o Crub, em um ano (...) [a presidência] era de uma universidade pública e outro era de uma universidade privada (...) e o Paulo Renato conseguiu o seguinte milagre: que foi ter três reitores de universidades públicas na direção do Crub (...). as universidades privadas abriram mão de ter a presidência da Crub, porque tinha reitores de universidades públicas, que tinham proximidade com o ministro e mais do que isso, que eram conservadores. Então foi a estratégia perfeita, então dialogar com eles era muito mais difícil. A Andifes tinha uma posição mais a esquerda e coisa e tal (...). E a segunda coisa foi a minha conversa com a Eunice Durhan, que era responsável pela políticas da educação superior (...). Eu perguntei: “Eunice, o que o governo vai fazer do Paiub?” E essa resposta dela é uma resposta importante para essa explicação: “O Paiub vai continuar sendo o processo de auto-avaliação interna das universidades. (...). Vocês podem fazer isso como processos de **auto-avaliação, como quiserem**” (grifos meus).

O depoimento do informante revela a atuação de alguns atores, representantes do

¹⁹⁴ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Hotel Nacional, Brasília-Brasil, em 20 de setembro de 2006.

MEC, na arena política e explica, em parte, o enfraquecimento do papel da Andifes no processo decisório do Exame Nacional de Cursos. Nota-se que no processo de tomada de decisão de uma política pública são utilizados diferentes recursos para o alcance dos objetivos almejados. Vale destacar que os atores responsáveis pela tomada de decisão expressam a política do governo, mas também as suas próprias concepções, preocupações e interesses. Entretanto, no processo de tomada de decisão também podem ocorrer fatos não-previstos, que podem levar a mudanças no processo. Ainda no contexto do processo decisório sobre a criação do ENC, a Andifes retomou o relacionamento com o então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, em virtude de um fato não-previsto. O informante Helgio Trindade relata o ocorrido¹⁹⁵:

quando o Paulo Renato está nessa situação de ser operado¹⁹⁶. O Bresser apresenta [o projeto de transformar as universidades em] organizações sociais¹⁹⁷ (...). Aí o Paulo Renato percebe que o pessoal que as universidades está já subordinado ao Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), a questão de salários, carreira, estava tudo lá, embora o MEC também discutisse essa questão, estava tudo na mão do Ministro do Mare. Aí o Paulo Renato entra em pânico e através da Eunice Durhan, quando ela se reunia com a Andifes, era frequentemente perguntada se a organização social seria modelo da estrutura da universidade e aí ela dizia: “Não será o modelo, nós temos proposta pra isso, nós vamos começar discutindo a autonomia da universidade e isso não tem nada que ver com o governo e nem com a Reforma do Estado”. Bom, o resultado prático é que a partir dessas declarações tão explícitas da Eunice Durhan, a Andifes se aproximou do Paulo Renato e se aproximou dela como operadora dessa política (...). Aí eles pegam o tema da autonomia, a proposta da autonomia feita pela Eunice Durhan era procurar atrair as universidades federais, controlar o setor privado. Nós temos que liberar o setor público dessas amarras que o Estado tem sobre ele, que não permite que ele tenha autonomia. (...). Então, nós fizemos uma proposta, junto com ela, e aí houve uma cooperação intensa entre os procuradores das universidades e os dirigentes da Andifes e o MEC.

Os relatos dos informantes, incluindo o de Helgio Trindade, evidenciam que *la hechura de las políticas*¹⁹⁸ não é somente um exercício de ação racional que se orienta pela maximização dos objetivos desejados, ela inclui também aspectos institucionais,

¹⁹⁵ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Hotel Nacional, Brasília-Brasil, em 20 de setembro de 2006.

¹⁹⁶ Paulo Renato de Souza foi operado no dia 6 de junho de 1995, quando estava na iminência de sofrer um infarto. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_27091995.shtml> Acesso: 25 abr. 2007. Cabe destacar que a Lei (No. 9.131) que regulamentou o ENC foi aprovada no dia 24 de novembro de 1995.

¹⁹⁷ Medida Provisória no. 1.591, de 9 de outubro de 1997. O argumento de Bresser Pereira era que essa proposta iria garantir autonomia financeira e administrativa aos serviços sociais do Estado, as universidades, escolas técnicas, museus, hospitais e centros de pesquisa. *Folha de S. Paulo*. 22 maio 1995. Essa proposta já constava no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Mare).

¹⁹⁸ Refere-se ao nome de uma obra organizada por Luis F. Aguilar Villanueva, dividida em quatro volumes. Os autores discutem vários temas relacionados à forma como as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas.

administrativos, éticos e políticos. A respeito da racionalidade das decisões, reconhece-se que a eleição de um determinado curso de ação não pode ser compreendido como total autonomia do decisor e nem como cálculo racional *a priori* que limitaria a autonomia do decisor e o conteúdo da decisão. Pelo contrário, considera-se que todo processo decisório ocorre com base em realidades dadas e objetivas e com características dinâmicas próprias que orientam o cálculo do possível (FORESTER, 1992).

O processo decisório do Exame Nacional de Cursos não fugiu a essa condição. As tensões entre as principais entidades da comunidade universitária e o governo se intensificaram quando foi elaborada a MP n.º 938, de 16 de março de 1995, que propunha a realização de um Exame Nacional de Cursos¹⁹⁹ (BRASIL, 1995a). A partir de 17 de março de 1995, dia em que a MP/938 foi encaminhada ao Congresso Nacional para apreciação, os atores sociais tentaram influenciar a tomada de decisão, de acordo com as suas próprias demandas e interesses²⁰⁰. Cabe destacar que a mídia, nesse processo, constituiu-se em um importante recurso de poder e expressão dos interesses dos principais atores da educação superior.

Entidades, tais como União Nacional do Estudantes (UNE), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Associação Nacional das Universidades particulares (Anup) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), manifestaram-se contra a implementação do ENC. Os principais atores da comunidade universitária e as suas respectivas entidades de representação construíram um pólo de resistência ao Exame, manifestando-se em inúmeras publicações sobre o tema²⁰¹.

¹⁹⁹ O Art. 3º da MP 938 (BRASIL, 1995a) apresentava a seguinte redação: “O Ministério da Educação e do Desporto fará realizar exames de avaliação dos conhecimentos adquiridos pelos alunos das últimas séries dos cursos de graduação das instituições de ensino superior” e § 2º acrescentava: “o resultado da avaliação constará do histórico escolar do aluno, não importando em qualquer restrição para a emissão do diploma de conclusão do curso respectivo”.

²⁰⁰ Esse fato conseguiu atrair a atenção dos principais jornais do país. Em março de 1995, mês em que foi divulgado a MP n.º 938, os jornais destinavam páginas inteiras ao tema ENC e a tão rejeitada MP n.º 938. Para ilustrar um pouco essa realidade, seguem-se algumas chamadas de jornais: Aluno com nota zero poderá tirar diploma (*Folha de S. Paulo*, 16 mar.1995); Médicos e engenheiros criticam avaliação (*Correio Braziliense* 16 mar. 1995); Prova pode estigmatizar os reprovados, diz reitor (*Folha de S. Paulo*, 16 mar. 1995); MP altera estrutura do ensino (*Jornal da Tarde*, 16 mar. 1995); Fórum de reitores condena “método ditatorial” (*Jornal de Brasília*, 17 mar. 1995); Reunião de reitores: defensores da avaliação pedem ajustes (*Folha de S. Paulo*, 20 mar. 1995); Reitores tentam negociar avaliação (20 mar. 1995); O polêmico Exame final (*Estado de S. Paulo*, 21 mar. 1995); Comissão tenta barrar prova pós-faculdade (*Folha de S. Paulo*, 23 mar. 1995); Conselhos buscam apoio do Congresso contra avaliação (*Correio Braziliense*, 23 mar. 1995); A MP das universidades apresentada pelo governo FHC beneficiará o ensino superior? (*Folha de S. Paulo*, 25 mar. 1995); Estudante protesta contra MP 938 (*Jornal do Brasil*, 29 mar. 1995); Ministro define mudanças no Congresso (*Folha de S. Paulo*, 5 abr. 1995).

²⁰¹ Grande parte dos artigos sobre avaliação da educação superior, em especial sobre o ENC foram publicados na Revista Avaliação, criada em 1996.

No interior desse debate predominou, a concepção de que o mecanismo de avaliação que iria ser instituído era um instrumento impositivo do Estado. Por sua vez, governantes assinalavam que o ENC tinha como objetivo principal exercer o controle da qualidade do ensino ofertado, e que as instituições de educação superior precisavam prestar contas à sociedade dos serviços que elas ofereciam. Martins Filho (2005), o então reitor da Unicamp e presidente do Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), argumenta:

A resistência ao PROVÃO não decorre, então, de uma simples reação corporativa, mas de uma questão de princípios. (...) Mesmo considerando que as indústrias utilizam padrões de normatização que certificam a qualidade de seu produto final, é caso de perguntar por que, nesse caso, não utilizar métodos que efetivamente avaliem o produtor – as instituições, não os formandos –, como o próprio MEC faz tão adequadamente por meio da CAPES, no que concerne aos programas de pós-graduação (MARTINS FILHO, 1995, p. 3).

A União Nacional dos Estudantes tinha um argumento semelhante. Na opinião de Fernando Gusmão (UNE CRÍTICA EXAME...15 de mar. 1995), então presidente dessa entidade, o ENC era um *equivoco* do governo, pois esse mecanismo de avaliação representava “um ataque às consequências, não as causas”. Gusmão dizia ainda que se “o estudante passa em média cinco anos na faculdade, sendo submetido a avaliações ao longo desse período, se ele é aprovado nesses exames e não passa nessa prova final, o problema não é dele, mas da instituição”. Na opinião desse ator, o governo deveria promover a avaliação institucional nas universidades. Em contrapartida, Eunice Durhan, então Secretária de Política Educacional do MEC, declara:

Um dos problemas centrais do ensino superior é o da qualidade. A avaliação institucional que está sendo feita é importante e necessária. (...). Existe também um bom sistema de avaliação da pós-graduação a cargo da CAPES. Mas essas avaliações não nos permitem saber se os cursos de graduação estão sendo bem ministrados e se os alunos estão bem preparados. O exame nacional de final de curso é a forma mais eficaz de se fazer essa avaliação. Ele se destina a avaliar os cursos e as instituições, não os alunos. Os resultados permitirão recredenciar boas instituições, exigir melhorias das medíocres e fechar as que cometem estelionato educacional (A MP DAS UNIVERSIDADES...25 de mar. 1995).

Paulo Renato de Souza, complementava o argumento de Durhan ao dizer que: “uma única prova pode não avaliar um aluno, mas o resultado das provas de 50 alunos avalia uma escola (MEC COMEÇA EM OUTUBRO...21 de mar. 1996). Em relação à crítica de que o ENC iria substituir o Paiub, o então Ministro da Educação dizia: “nós vamos fazer uma avaliação global, mas nada impede as universidades de ir além (MINISTRO DESCARTA

PROPOSTA...21 de mar. 1995).

Os argumentos contra o ENC eram os mais diversos. Antônio Veronezi, então presidente da Anup, chegou a sustentar que “os estudantes são irreverentes por natureza e as escolas vão ficar nas mãos deles” ((REITORES SÃO CONTRA...28 de mar. 1995). Argumento semelhante utiliza Antônio Carlos Ronca, então reitor da Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP): “isso vai dar margem a manipulações. Basta um reitor aumentar o preço da refeição para sofrer um boicote” (REITORES SÃO CONTRA...28 de mar. 1995).

A Andifes, pela voz de Antônio Diomário Queiroz, o então presidente dessa entidade, reclamava da falta de negociação do governo com a comunidade universitária: “queremos uma discussão ampla sobre avaliação universitária em vez de sermos tomados de surpresa por MPs” (MINISTRO DESCARTA PROPOSTA...21 de mar. 1995). Queiroz (1995), em outro momento, dá a entender que o problema não consistia em recusar que as instituições federais de educação superior fossem avaliadas. A crítica dizia respeito ao próprio modelo do Exame Nacional de Cursos e à não introdução de mecanismos de avaliação da educação superior no ensino de graduação:

As IFES não só aceitam, mas tomaram a iniciativa de propor um processo sério de avaliação institucional para enfrentamento de suas deficiências e reforço de seus pontos fortes. Buscam sistematicamente a melhoria da qualidade da gestão universitária. Para melhorar sua qualidade, cada instituição precisa, no entanto, ser analisada em sua identidade a partir de sua história, de sua visão de futuro, das potencialidades e dos problemas da região em que está inserida e não subordinar-se a padrões e parâmetros eleitos como universais (QUEIROZ, 1995, p. 3).

Mais de dez anos depois da criação do Exame Nacional de Cursos, Tancredo Maia Filho²⁰², que participou do processo de sua implementação, considera positiva o papel da mídia no processo de institucionalização desse instrumento de avaliação e argumenta que o ENC se tornou um instrumento de avaliação legítimo:

Eu acho que a UNE e a Andifes e os opositores do Provão perderam o discurso. Eu provocava os meninos da UNE dizendo isso: O discurso que os meninos da UNE fizeram no último provão [em 2003] era exatamente igual ao discurso do primeiro provão, as palavras de ordem eram as mesmas, os chavões eram os mesmos, as chamadas eram as mesmas. Eu tive cuidado de guardar o texto contra o provão em 1996 e contra o provão de 2002, então não tem nenhuma recoleção de oito anos de provão. Baixaram os índices de boicotes. Os índices de boicotes passaram a ser localizados, passa a ser na Engenharia Elétrica fortemente, na Comunicação mais fortemente e nas Engenharias e baixava e chegava no Direito com menos de 1% de

²⁰² Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: MEC-Brasília-Brasil, em 27 de março de 2006.

boicotes, na Administração com menos de 1% de boicote, em algumas áreas com 1%, 2%. e isso é insignificante do ponto de vista estatístico. Eu acho que a legitimidade, a sociedade passou a utilizar o provão como referência para escolher os seus cursos. A mídia teve um trabalho importante não porque quis dar espaço para o provão, ela deu espaço porque aquilo era importante. A mídia foi importante na divulgação dos resultados, no acompanhamento dos resultados, mas isso teve um trabalho interno, de comunicação que a nossa equipe fez, que a equipe técnica do provão fez, que foi: No lançamento da portaria designando os cursos para o ano seguinte, o primeiro passo do cronograma era: o ministro definia os cursos que vão ser avaliados de novo. Disso até o resultado do exame, nós tínhamos um plano de comunicação, um plano estruturado com pessoas pensando nisso. Olha, vai sair a comissão, a comissão precisa ser noticiada, o coordenador precisa saber que comissão é essa que vai fazer o provão. Os alunos precisam saber por meio do informativo saber o que vai ser o provão.

A publicização dos resultados do desempenho dos cursos de graduação tornou-se uma das principais características desse instrumento de avaliação, e é justificada com o argumento de que uma instituição educativa deve prestar contas à sociedade do cumprimento das suas responsabilidades e, do mesmo modo, que essa ação remete à democratização das informações. Esses elementos expressam alguns princípios do modelo de gestão pública orientada para resultados²⁰³. Apesar dos conflitos e resistências ao ENC, ele foi institucionalizado como instrumento de avaliação dos cursos de graduação. Na passagem do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso para o governo do presidente Lula da Silva, ocorreram alterações no modelo de avaliação da educação superior, mas a idéia de um exame nacional já tinha sido assegurada em Lei. Assim, a essência do ENC continuou com a criação do Enade. Em entrevista, Orlando Pilati – seguindo a mesma linha de raciocínio de Maia Filho – fala sobre os efeitos do Exame Nacional de Cursos nas instituições de educação superior:

trouxe subsídios para a própria instituição, leva elementos para que ela possa refletir e repensar a sua forma de agir, a sua proposta e os seus projetos. E para surpresa nossa, muitas instituições públicas, inclusive, ao fazer essa reflexão, conseguiram muitas vezes remanejar recursos que elas já dispunham em objetivo maior que era realmente produzir ensino e pesquisa. Algumas vezes até instituições públicas utilizaram assim, como tiveram bons resultados para pleitear que o Estado resolvesse alguns determinados problemas de limitação de recursos, mas nunca com esse objetivo. Então havia esse discurso havia esse receio que não era novo e, por isso mesmo, não se queria a divulgação do resultado, não se queria a publicação do resultado (...). Aquelas instituições públicas que diziam que o instrumento era pra penalizar as instituições públicas, porque era um instrumento neoliberal e era pra

²⁰³ Desde a década de 1990, parte das idéias preconizadas pelos defensores de uma nova gestão pública já estavam presentes nas obras de alguns acadêmicos brasileiros. Alguns deles, em diferentes momentos, desempenharam cargos importantes no governo, tais como Eunice Durhan (1990, 1998b), Simon Schwartzman (1996), Bresser Pereira (1992; 1996).

privatizar as instituições por meio da avaliação, e os resultados do Exame mostraram que as instituições públicas, sempre estavam no grupo de estudantes com melhores desempenho.

Vale ressaltar que o México antecipou-se ao Brasil no estabelecimento de avaliação de resultados. O fundador do Ceneval – Antonio Gago Huguet – organismo avaliador, que realiza exames do desempenho de alunos ingressos e egressos dos cursos de graduação relata²⁰⁴:

cuando estaba en el Ceneval me invitaron, la **asociación de universidades brasileñas**²⁰⁵, a presentar el examen de egreso de licenciatura, eso fue antes de que se estableciera el Provão, después creo que tuvieron las mismas experiencias con el Provão igual con una reacción fuerte por parte de las universidades, pero después, según cosas que leí, avanzó rápidamente (grifos meus).

Apesar da reação de parte da comunidade universitária, a criação do Ceneval, diferentemente do posicionamento da Andifes em relação ao ENC, foi apoiada pela Anuies, conforme expõe o informante José Mendel²⁰⁶:

se crea el Ceneval por un mandato de la Asociación Nacional de Universidades, oficialmente la creación es a partir del 1º de mayo de 1994 (...) el registro ya ante las instancias oficiales, pero de hecho el Ceneval ya venía trabajando desde antes, en realidad el Ceneval se podría decir que empieza a trabajar el 19 de febrero, aunque no tenía personalidad jurídica, estábamos en **una casa prestada, una casa que nos prestaba la Anuies**.

Não é fácil identificar a natureza da relação da Secretaria de Educación Pública com a Anuies. Há certa alternância no poder de pessoas que, em um determinado momento, ocupam cargos importantes na SEP e, em outro momento, fazem parte da administração da Anuies. O informante Antonio Gago Huguet, por exemplo, no período 1977-1986, foi secretario acadêmico da Anuies e, no período seguinte (1992-1993), passou a ocupar o cargo de subsecretário de educação superior e pesquisa científica da SEP. Em 1994, ele assumiu a direção do Ceneval (que administrou de 1994-2002). Outro exemplo é o de Julio Rubio Oca, que foi secretário geral da Anuies e subsecretário de Educação Superior da SEP no governo do

²⁰⁴ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: SEP-Cidade do México-México, em 9 de abril de 2006.

²⁰⁵ No momento da entrevista não foi possível perguntar ao informante se ele estava se referindo a Andifes ou ao Crub. Acredita-se que seja a Andifes, uma vez que essa associação promoveu, em 5 de setembro de 1995, um Seminário Internacional para discutir o recém-publicado documento da Unesco denominado *Mudança e Desenvolvimento da Educação Superior*. O então reitor da Unam, José Sarukhán esteve presente nesse evento.

²⁰⁶ Entrevista concedida Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CENEVAL-Cidade do México-México, em 19 de maio de 2006.

presidente Vicente Fox. Pode ser uma *coincidência* ou pode significar um arranjo para diminuir os conflitos entre ambos os atores, o que facilitaria a continuidade das políticas de educação superior. De acordo com Javier Mendoza, “la Anuies se há desempeñado como un organismo intermedio entre el gobierno y las universidades. Su papel de intermediación ha sido de utilidad para ambos”²⁰⁷. A respeito da criação do Ceneval, Antonio Gago Huguet explica quais foram os fatores que justificaram essa medida.²⁰⁸

yo lo fundé me toco estar los primeros ocho años. En este intento de crear un sistema de evaluación había que resolver muchos problemas; diferenciar la evaluación de la formación profesional, de la evaluación de la investigación o de la administración, entonces la principal **función de las instituciones educativas es formar cuadros profesionales, nosotros vemos el gasto de las instituciones**, el personal que trabaja en ellas, la gran mayoría trabaja en funciones de formación de recursos profesionales, de recursos humanos, médicos, abogados, economistas, ingenieros, etc. Entonces hay instituciones que incluso no investigan son estrictamente docentes, entonces **la estrategia fue enfocar los instrumentos de evaluación inicialmente a la formación de recursos**, dicho en términos muy coloquiales es contestar una pregunta **¿en qué medida los alumnos que terminan un programa académico aprenden lo que deben de aprender? ¿En qué medida tienen los conocimientos que promete el plan de estudios? ¿En qué medida la institución efectivamente desarrolla las habilidades las destrezas**, etc. para cada profesional? Entonces con esa idea se crea Ceneval. (grifos meus).

Segundo o informante, a avaliação dos cursos de graduação, realizada para aferir o desempenho acadêmico dos alunos é justificada, dentre outras, pelo reconhecimento da diversificação da educação superior e necessidade de assegurar a qualidade do ensino. Esses argumentos são semelhantes aos utilizados pelos defensores do Exame Nacional de Cursos. Vale destacar que diferentemente do ENC, que era obrigatório, no México, a avaliação é voluntária. A participação nos exames realizados pelo Ceneval ainda é pequena e, em termos de participação, destaca-se a avaliação do desempenho dos que ingressaram nas IES em relação aos egressos²⁰⁹.

No México, a partir da década de 1990, as ações desenvolvidas no campo da educação superior representam uma transição da forma de planejamento desse nível de ensino. A avaliação torna-se um importante instrumento de planejamento estratégico da educação

²⁰⁷ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CESU/UNAM-Cidade do México-México, em 9 de maio de 2006.

²⁰⁸ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: SEP-Cidade do México-México, em 09 de maio de 2006.

²⁰⁹ Dados dos Ceneval informam que 63% dos alunos que ingressaram nos cursos de graduação de universidades e institutos tecnológicos durante o ano de 2003, realizaram exame do Ceneval e, no mesmo período, apenas 19% dos egressos dessas instituições participaram do *Exame General para el Egreso de la Licenciatura* desse organismo avaliador (CENEVAL, 2006, p. 148).

superior e constitui a diretriz da política de modernização proposta por Salinas de Gortari, com base no argumento: “para mejorar es necesario medir, juzgar y comparar, y sólo mediante la evaluación sabremos cómo somos y qué nos falta para ser como queremos ser y cómo debemos ser” (GAGO, 1992, p. 172). Javier Mendoza relata como que ocorreu o processo decisório das políticas de avaliação da educação superior no governo do presidente Salinas de Gortari²¹⁰:

en la década de los ochenta hubo todo un sistema de planeación, pero irregularmente, algunas universidades le entraron a la planeación, a la evaluación cínicamente, otras no, pero a fines de los ochenta en el seno de la Conpes se elabora el programa o sea la parte correspondiente para educación superior, el **programa para la Modernización Educativa del gobierno de Salinas de Gortari**, es acordado en el seno de la Conpes, entonces ahí se establecen diferentes comisiones de trabajo y la central es una comisión nacional de evaluación sus siglas eran Conaeva, así se le conoció, se estableció la Conaeva en donde había en esa comisión representantes de Anuies, representantes de la Secretaría de Educación Pública y ahí diseñamos, yo ahí participe, diseñamos pues el marco de referencia una conceptualización en torno a la evaluación, por qué de la evaluación, cómo debería darse la evaluación en un sistema **heterogéneo de educación superior**, qué componentes debería de tener la evaluación y se acordó ahí tener tres, impulsar tres procesos de evaluación: la autoevaluación institucional, a cargo de cada una de las universidades o sea decir bueno hay que dar asesoría, hay que impulsar equipos técnicos, que se formen equipos técnicos en las áreas de planeación sobre todo, para que puedan realizar, con solidez técnica un trabajo de autoevaluación institucional; una evaluación interinstitucional, compuesta por pares académicos entonces ya ahí se generaron los comités interinstitucionales para la evaluación de la educación superior, los Ciees, y **una evaluación externa que podría ser o podría estar a cargo digamos de la SEP o de la Anuies** (grifos meus).

A fala de Javier Mendoza explicita um aparente consenso entre SEP e Anuies em relação ao estabelecimento da avaliação da educação superior. Esse dado pode ser compreendido com base em outro depoimento do informante:

(...) desde un primer momento hubo una tensión porque las universidades solicitaron en 1990 al gobierno que bueno, para qué se iba a evaluar, o sea se va al evaluar para detectar los problemas y para mejorar, o sea la evaluación **no puede tener un carácter punitivo** sino tiene que ser un medio un **instrumento para lograr proyectos de superación académica y de mejoramiento institucional**, en ese sentido las universidades le plantearon al gobierno, pues hay que construir **un fondo financiero que canalice recursos** para apoyar a las universidades en aquello que sea necesario como resultado de la evaluación (grifos meus).

Identifica-se uma conciliação de interesses entre representantes da Anuies e da SEP.

²¹⁰ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CESU/UNAM-Cidade do México-México, em 9 de maio de 2006.

Legitimou-se o vínculo entre avaliação e distribuição de recursos públicos adicionais as instituições públicas de educação superior. Em relação à avaliação externa, apesar da idéia de sua criação ter sido resultado de um acordo entre Anuies e SEP, parte da comunidade universitária reagiu quando o Ceneval foi criado. Quando foi perguntado a Antonio Gago Huguet se houve reações em relação a avaliação externa e, conseqüentemente, ao organismo encarregado de efetuá-la (o Ceneval), ele respondeu o seguinte²¹¹:

las hubo, las hay y cada vez que se habla de **evaluación de controles** el asunto se **politiza** de inmediato, entra en juego la **interpretación política** y en eso se nos ha ido mucho es decir esto hace que las autoridades seamos, porque formo parte de la autoridad educativa, a veces excesivamente cautelosos, yo creo que habría que **sensibilizar mejor a los propios estudiantes** y sobre todo al **personal académico** para que a través de ellos, en diálogo con los alumnos, vean lo importante que es tener un sistema riguroso, yo no digo autoritario o absurdo pero sí **asegurar mínimos de contenido, mínimos de calidad en el profesorado y mínimos de calidad en la infraestructura** (grifos meus).

A fala do informante permite inferir que alguns atores gostariam que avaliação fosse vista mais como atividade técnica. Diferentemente de Antonio Gago, Pérez Rocha (*ex-coordenador geral dos Ciees*) tem o seguinte posicionamento sobre o Ceneval²¹²:

yo soy muy crítico del Ceneval, a mi me parece que incurre en muchos errores muy graves, uno de ellos es precisamente el relacionar las **evaluaciones con consecuencias que tiene para los estudiantes**; otro problema muy serio es por ejemplo el que tiene en relación con el examen, lo que se conoce lo que se llama el examen general de ingreso al bachillerato en el D.F. y que me parece también muy pernicioso porque su propósito **principal ha sido restringir el ingreso a las universidades y mandar a los estudiantes a los cursos técnicos**, ese es su principal propósito, a mi me parece que es un propósito perverso, yo creo que es incorrecto totalmente, de alguna manera están obligando a los estudiantes a irse a instituciones que ellos no quieren ir. Otro problema con el Ceneval es que utiliza de manera **casí exclusiva pruebas de opción múltiple** y a mi me parece que las pruebas de opción múltiple tienen problemas de fondo muy graves, particularmente, por ejemplo el hecho de que asumen que para cualquier pregunta solamente hay una respuesta correcta, cuando muchas veces para una misma pregunta puede haber varias respuestas correctas; también tiene el problema de que cuantifican el conocimiento y yo estoy convencido de que el conocimiento no se puede cuantificar a menos que lo reduzcamos a información, la información se puede cuantificar, pero el conocimiento entendido en su sentido más complejo y amplio no se puede cuantificar, el conocimiento es una experiencia humana compleja, en la cual interviene el **entendimiento, la voluntad, entonces es absurdo pensar que se cuantifica el conocimiento como tal.**

²¹¹ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: SEP-Cidade do México-México, em 9 de abril de 2006.

²¹² Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: UACM-Cidade do México, México, em 14 de junho de 2006.

De um lado, caso se comparem as críticas ao Ceneval com algumas falas dos críticos do Exame Nacional de Cursos, identificam-se algumas semelhanças. Por exemplo, em ambos os países, as resistências referem-se ao enfoque nos resultados, com o argumento de que esse tipo de avaliação não desempenha uma função formativa e, em consequência, não contribui para melhorar o objeto avaliado. De outro lado, percebe-se que os objetivos políticos desses instrumentos de avaliação da educação superior são um pouco diferenciados. Em parte, o ENC foi criado como uma política associada ao incentivo do Estado à expansão da educação superior privada²¹³ e como instrumento para gerar informações a serem utilizadas, dentre outros propósitos, para regular o sistema de educação superior. O Ceneval, em parte, foi criado para regular o acesso as instituições de educação superior, sobretudo as públicas. Explica-se a adoção dessa política, durante os anos 1980, porque se associou, de certo modo, a baixa qualidade do ensino público à forma de acesso as instituições de educação superior.

Como mostra a tese, no México, a avaliação é fortemente dirigida às IES públicas. As instituições de educação superior privadas são avaliadas e credenciadas pela Fimpes e também podem submeter-se à apreciação de outros organismos avaliadores. Entretanto, não se observa uma política de Estado destinada à avaliação e à regulação do setor privado, conforme assinala Díaz Barriga²¹⁴:

Fíjate que no tocan todavía las privadas, la universidad privada en México en este momento como estaba la institución pública hace diez años, diciendo **no a la evaluación externa; no toca a las universidades privadas**, las universidades privadas tienen un mecanismo de acreditación entre ellas, pero se ha vuelto tan malo que una universidad de gran prestigio como es la Iberoamericana, la de los jesuitas, se salió de la Fimpes se retiró porque dijo: no pueden estar incorporando como están incorporando a las universidades privadas a este proyecto de acreditación; están empezando a aceptar el SNI, algunas lo aceptan, otras están empezando a aceptar la acreditación externa de programas, pero hasta ahí (grifos meus)

O relato de Díaz Barriga permite perceber que há, pelo menos, dois tipos de instituições de educação superior privadas: as instituições de educação superior pequenas, com menos de quinhentos alunos e de baixa qualidade de ensino e aquelas de grande porte, de cunho empresarial, e muitas delas já reconhecidas por sua qualidade no campo da educação superior.

²¹³ Esse é um dos objetivos implícitos do ENC, que pode ser identificado nas falas dos entrevistados e na literatura sobre o tema. Essa questão foi discutida no capítulo III da tese.

²¹⁴ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CESU/UNAM-Cidade do México, México, em 3 de maio de 2006.

Os resultados da avaliação interessam às IES que oferecem um ensino de boa qualidade, uma vez que eles são utilizados como uma forma de as instituições se auto-promoverem no mercado da educação superior. Javier Mendoza complementa a fala de Díaz Barriga, ressaltando que a cultura de avaliação já faz parte de muitas instituições de educação superior privadas²¹⁵:

el sector de universidades privadas, esta al margen, estuvo al margen resistiéndose, o sea cuando se les planteaba la evaluación y las que tomaban la autoevaluación dices esta bien; las universidades consolidadas pues ya tienen mucha cancha en esto sobre la planeación estratégica, al evaluación la certificación de procesos o sea con esta visión muy de organización empresarial, pues ya lo tienen muy resuelto digamos el Tecnológico de Monterrey las universidades empresariales en Nuevo León, no había ningún problema (...) ahorita cuando te decía, en la agenda esta la regulación de las universidades particulares, ya no podemos seguir como estamos; o sea se requiere que el gobierno federal, gobiernos estatales y las propias universidades que incorpora logren establecer acuerdos mínimos y criterios para que puedan funcionar esas universidades en mínimas condiciones de calidad y ahorita ya hay iniciativas, digo ya el senado ya aprobó, ya aprobó la reforma a la ley para la coordinación de educación superior, donde establece como obligatorio, para los particulares someterse a la evaluación de los Ciees y de Copaes.

As instituições de educação superior públicas aderiram ao processo de avaliação, em parte, porque é uma forma de receberem recursos adicionais. Díaz Barriga ilustra essa realidade com alguns exemplos²¹⁶:

del 2000 para acá pasa una cosa: la evaluación se convierte en algo legítimo o en algo aceptable, o sea para muchos rectores es legítimo, para mucha gente es una especie de mal menor, se reconoce que ha habido una realidad evaluación-financiamiento, yo cuando voy a una universidad estatal y la veo por ejemplo acabo de ir a la de Tabasco que es una universidad más bien pobre, a la Juárez Autónoma de Tabasco, yo cerraba los ojos y decía aquí estuve yo en 1994, estoy ahorita hay más edificios, hay más infraestructura de cómputo, hay más infraestructura de aires acondicionados, las paredes están pintadas; o sea evidentemente las universidades entraron en la regla de evaluación y a cambio recibieron un beneficio financiero que les ha permitido y veo por ejemplo el estacionamiento, en 1994, uno se subía a carros de profesores, coches viejitos y en general muy maltratados, hoy los profesores cuando te invitan a llevarte al hotel tienen un vehículo modesto no te voy a decir que tienen el carro del dueño de la Ford, pero tienen un vehículo nuevo clase-mediero, o sea es obvio que estos programas también han mejorado el ingreso de la planta académica (...) ²¹⁷. La evaluación ya se acomodo ya opera, la gente dice: en la investigación sale mucho si nos quitan los programas de evaluación nos van a quitar el dinero que nos dan y entonces lo que la gente no esta viendo tanto es si el programa no o el programa sí, si

²¹⁵ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CESU/UNAM-Cidade do México, México, em 9 de maio 2006).

²¹⁶ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CESU/UNAM-Cidade do México, México, em 3 de maio de 2006.

²¹⁷ Em relação à melhoria de qualificar o corpo docente (maior titulação, aumento do número de publicações etc), grande parte dos informantes mexicanos ressaltaram que não se pode afirmar que tenha havido uma melhoria na qualidade do ensino.

el programa técnicamente, académicamente, lo que está viendo es que si yo hago lo que me estas pidiendo me vas a dar dinero.

No México, os governantes após o fim do mandato de Salinas de Gortari não implementaram mudanças substanciais no modelo de avaliação da educação superior²¹⁸. Os organismos avaliadores (governamentais e não-governamentais) criados no governo Salinas de Gortari continuaram desempenhando suas funções. Ao longo do processo de institucionalização da avaliação da educação superior mexicana, constituíram-se diferentes organismos avaliadores (cada um com os seus próprios instrumentos e objetivos de avaliação), programas de avaliação vinculados ao desempenho acadêmico dos docentes e das IES e outros mecanismos de acreditação, exclusivos para o setor privado – por exemplo, o Registro de Validez Oficial de Estudios (Revoe). Assim, cabe fazer a seguinte pergunta: existe um sistema de avaliação da educação superior nesse país? Segue-se respostas de entrevistados acerca dessa questão:

Se habla que hay un sistema de evaluación, pero la realidad es que no hay un sistema de evaluación, tenemos instrumentos, mecanismos, pero desarticulados (...) tenemos a los Ciees, tenemos al Copaes, tenemos al Ceneval (...) pero tampoco hay una relación muy estrecha entre los diferentes organismos; se requiere establecer un sistema de planeación y evaluación y que tenga plena credibilidad, porque para algunos sectores de las universidades hay poca credibilidad ya en lo que es hacer evaluación, o sea ha habido tanta evaluación, ahorita porque es evaluación de programas docentes, ¿qué pasa con un profesor de tiempo completo típico de una universidad pública? Esta sometido a la evaluación de sus proyectos que presentó en el marco de los PIFI, de los programas integrales, para recibir dinero (...) luego tiene que hacer la evaluación y los informes; hay un programa de carrera docente, en las universidades estatales mexicanas públicas, que es un programa de estímulos igual en la UNAM, pero se llama de otra forma es el Pride (...) entonces ahorita tenemos el SIN (...) entonces son evaluados por el SNI, tienen que presentar informes de carrera docente a los PIFI y en el Promep, (...) donde también tienen que presentar proyectos si es que quieren recibir algún tipo de apoyo, una beca para cursar estudios de doctorado (...) tenemos una cultura de evaluación que no existía hace quince años, es cierto, pero en algunos espacios estamos sobreviviendo (...) hay personas que dicen: bueno y a que hora investigo cuando me la paso informando, entonces ahí hay un problema (JAVIER MENDOZA ROJAS).

Javier Mendoza mostra que os organismos avaliadores e os seus respectivos instrumentos de avaliação atuam de forma desarticulada. Pode-se indagar se os mecanismos de avaliação, nesse país, foram sendo criados sem que os tomadores de decisão cogitassem a construção de um modelo de avaliação da educação superior e na real utilidade das informações produzidas. Antonio Gago também afirma que não há um sistema de avaliação da

²¹⁸ Referente aos dois presidentes (Ernesto Zedillo e Vicente Fox) que sucederam a Salinas de Gortari (1988-1994).

educação superior e ressalta a falta de um marco legal que estaleça a articulação dos diferentes instrumentos de avaliação:

No, que actué de manera sistemática coordinada complementaria y todo no. Yo creo que esta en proceso, yo diría que estamos a la mitad del camino o en alguna fase de concertación, creo en primer lugar que hace falta un apoyo jurídico, un apoyo legislativo que establezca circunstancias, obligaciones, responsabilidades en torno a quién evalúa, en torno a quién debe ser evaluado, cuándo etc., que haya un sustento jurídico especial, por mandato del congreso en asunto de la evaluación, eso no se ha logrado; a partir de ahí pues todo lo demás funciona según voluntades, deseos etc., yo creo que la única forma de construir realmente el sistema sería apuntalándolo jurídicamente, de tal manera que tanto instituciones educativas como autoridades responsables en el gobierno federal, en los estados y los organismos técnicos tuvieran perfectamente establecida su función, su papel, sus obligaciones, sus responsabilidades. El senado acaba de aprobar una propuesta de sistema que esta en este momento congelado discutiéndose en la cámara de diputados, ya acabó esta legislatura, entonces habrá que esperar algunos meses si es que esto prospera.

Alejandro Canales Sánchez, do mesmo modo, diz que não existe um sistema de avaliação da educação superior e ilustra a sua resposta com exemplos de conflitos entre o Ceneval, a SEP e o *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* (Inee)²¹⁹:

Ese es uno de los problemas y ese es uno de los propósitos que tiene el gobierno federal de crear un sistema nacional de evaluación, no, todavía no tienen como los diferentes temas que podrían articular estos diferentes organismos de evaluación, un caso por ejemplo: el Ceneval (...), tiene como propósito central la evaluación de la educación media superior, aunque también tiene capacidad para evaluar la educación superior, entonces el Instituto Nacional de Evaluación²²⁰ (...) también tiene capacidad para evaluar la educación media y nunca se pusieron de acuerdo quién, aunque siguió el Ceneval evaluando la educación media, quedó de manera implícita quién se haría responsable de evaluar la educación media superior, obviamente el Inee quedó con la educación básica y el Ceneval con la educación media, pero esto dio lugar después a un conflicto recientemente entre el Ceneval y el Inee, como el Ceneval siguió sus propios lineamientos y no estaba en línea o de acuerdo con el Inee hubo dificultades para que el director del Ceneval²²¹ se reeligiera para un segundo período (...) otro conflicto, previo a este del Ceneval y del Inee, fue entre la propia

²¹⁹ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: CESU-UNAM-Cidade do México-México, em 6 de junho de 2006.

²²⁰ O Inee foi instituído por meio do Decreto Presidencial de 8 de agosto de 2002 e tem como objetivo “ofrecer a las autoridades educativas y al sector privado herramientas idóneas para la evaluación de los sistemas educativos, en lo que se refiere a educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior”. Parece que para evitar mais conflitos entre o Ceneval e o Inee foi colocado de forma bem explícita a seguinte questão: “El Inee evalúa a las Universidades? No, lo hacen otras instituciones como el Ceneval. Al Inee le corresponde evaluar la educación de tipo básico en sus niveles de preescolar, primaria y secundaria, y la de tipo medio superior de bachillerato o profesional, tanto en la modalidad escolar en escuelas públicas y privadas, urbanas y rurales, como en las modalidades no escolarizada y mixta, incluyendo la educación para adultos, educación especial, indígena y comunitaria”. Disponível em: <http://www.inee.edu.mx/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=123&Itemid=518> Acesso em: 18 de dezembro de 2006.

²²¹ Refere-se a saída de Salvador Malo da direção do Ceneval.

SEP, entre la dirección general de evaluación del ministerio de educación y el Instituto Nacional de Evaluación, porque no estaba claro qué haría quién. Entonces ese fue otro conflicto, entonces estos son como casos ilustrativos o ejemplos de que no hay (...) una articulación o un sistema cuyos componentes trabajen de manera armoniosa en la evaluación, no, más bien hay diferentes organismos cuyos ámbitos de competencia no están claramente delimitados y crean conflictos entre sí y tensiones.

Finalmente, Fernando Chacón expõe o seu ponto de vista sobre o assunto e destaca que deveria haver maior interação entre a Fimpes e os Ciees, que possibilitasse regular melhor as instituições de educação superior privadas, sem que elas fossem submetidas a diferentes procedimentos de avaliação²²²:

Como sistema nacional no, están sectoriados (...). Fimpes trabajando por una parte, Anuiés esta trabajando por otra parte, los Ciees están en otro lugar, no dudo que al rato salga otra gente acreditadora por ahí; bueno esto obviamente tiene que, de alguna manera, generar algún tipo de conferencia, como sucede en otros países, donde se aglutine todos los organismos que se dedican a la acreditación, que de alguna manera se haga institucional realmente, pero que haya comunicación entre todos los pares y todas las instituciones, ahorita hay un intento por que en esto de los Ciees entre de una manera más fuerte Fimpes, para que trabajemos de manera conjunta y se quiere llegar aun punto de decir: bueno si ustedes Ciees están pidiendo todos estos indicadores nosotros Fimpes ya los revisamos, porque le pides a la institución que te haga todo 2 o 3 o 4 o 5 veces, porque si vas a acreditar administración de empresas te piden por lo general, es lo mismo, y luego si vas a acreditar ingeniería te vuelven a pedir lo mismo y si vas a acreditar la institución, piden cosas muy semejantes. Entonces bueno si queremos de verdad que esto sea una institución como tal que ayude a regular, que ayude a generar los tiempos, los contenidos, etc. tiene que haber acuerdos y yo creo que estamos en esta etapa de formar nuestro sistema nacional de acreditación, porque no existe.

No Brasil, o modelo de avaliação da educação superior, implementado durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, sofreu alterações com a mudança de governo. Logo no início do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi formada uma comissão para elaborar novas propostas de avaliação da educação superior²²³. No campo da educação

²²² Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Universidad Simón Bolívar-Cidade do México-México, em 8 de junho de 2006.

²²³ Em 28 de abril de 2003 foi instituída a Comissão Especial de Avaliação (CEA) para elaborar uma nova proposta de AES. A CEA foi presidida por José Dias Sobrinho (UNICAMP) e composta pelos seguintes membros: Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélgio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (CAPES), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Junior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (INEP), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (UNISINOS), Maria José Jackson Costa UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (INEP), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (FURB) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a União Nacional de Estudantes (UNE). Daniel Ximenes foi o coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho, ambos da Sesu e

superior, havia divergências entre atores do próprio MEC (assessores, gestores públicos). Com base nos relatos dos informantes e na literatura sobre o tema, foi possível identificar dois principais grupos no campo da avaliação da educação superior brasileira: um composto pelos principais atores que participaram da construção do Paiub e, outro, pelos que fizeram parte do processo de institucionalização do Exame Nacional de Cursos²²⁴. Além disso, ocorreram tensões também entre membros do mesmo grupo. Nesse contexto, alguns atores que participaram da construção do Paiub²²⁵ passaram a fazer parte do novo governo, estabelecendo uma relação tensa com o então Ministro do MEC, Cristóvão Buarque. Os relatos das entrevistas fazem perceber as tensões existentes entre os mencionados grupos e no interior deles. Algumas das questões levantadas podem ser identificadas no relato de Héglio Trindade²²⁶:

O Cristóvão Buarque foi escolhido [para ocupar o cargo de Ministro da Educação], o Tarso Genro assume o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (...) e o Tarso me convida pra fazer parte do conselho e eu aceito. Então eu comecei a frequentar o MEC e o Inep (...) a minha relação era com um ex-reitor que era secretário da educação superior, que foi professor da universidade do Paraná [Carlos Roberto Antunes dos Santos]. (...) Eu começo a pensar e digo assim (...) eu acho que quem vai ter que fazer a política da educação superior vai ser a SESu (...) então eu fiz uma proposta de criar uma comissão, então eu peguei e coloquei todas as pessoas que já trabalhavam na área, como a Isaura Belloni e o Dilvo Ristoff, pessoas que eu relacionei e que entendia do caso e quando eu entreguei a proposta, ele disse que queria que eu presidisse a comissão, então eu disse a ele que não, que quem deveria ser presidente da comissão era o José Dias Sobrinho (...) o Zé Dias já havia trabalhado muito sobre esse tema (...) e eu tive que desempenhar o seguinte papel, eu era o cara que tinha a relação acadêmica com os membros da comissão (...) então eu tive que fazer a arbitragem. (...) eu indiquei o Dilvo Ristoff e ele assumiu o INEP, nesse momento, eu tenho que fazer alguns enfrentamentos, porque eu era o cara que tinha que **produzir ao mesmo tempo um documento que fosse palatável para o governo**, pra implementar um sistema de avaliação que **ao mesmo tempo respeitasse os grandes princípios e as metodologias do provão**. Resultado: foi feita a proposta, apresentamos ao secretário (...) aí acontece o seguinte: o Cristóvão quase destrói a proposta, ele inventou um índice de desenvolvimento da educação superior [Ides]²²⁷] coisa de economista (grifos meus).

contou ainda com a colaboração especial de Teofilo Bacha Filho do Conselho Estadual de Educação do Paraná (BRASIL, INEP, 2003). Na fase de implementação do SINAES (após a aprovação da Lei N. 10.861 de 14/04/2004), Héglio Trindade assumiu a presidência da Comissão Nacional de Educação Superior (CONAES).

²²⁴ Apesar da existência de outros instrumentos de avaliação do ensino de graduação, o Exame Nacional de Cursos foi o que esteve mais em evidência. Cabe destacar que Paiub e ENC remetem a concepções diferentes de avaliação, o que justifica, em parte, a existência de grupos que defendem um ou outra modalidade de avaliação.

²²⁵ Importa ressaltar que quase todos são reconhecidos acadêmicos. No Brasil, eles se destacam no campo de estudos de avaliação da educação superior, por exemplo, José Dias Sobrinho, Héglio Trindade, Isaura Belloni, Dilvo Ristoff, dentre outros.

²²⁶ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Hotel Nacional-Brasília-Brasil, em 20 de setembro de 2006.

²²⁷ De acordo com o projeto do Ides, os alunos não iriam receber uma nota. Uma comissão de avaliação, formada por especialistas, iria julgar quatro critérios, que foram descritos no artigo 1º da Medida Provisória nº: o processo de ensino (número, formação e publicações dos docentes); a aprendizagem (nota dos alunos no novo exame);

A fala do informante mostra as tensões entre os atores, em parte, em virtude de diferentes concepções de avaliação. Dilvo Ristoff expõe o seu ponto de vista²²⁸ sobre esse processo e remete ao entendimento de que a elaboração do Sinaes é resultado da conciliação dos interesses dos atores envolvidos e da utilização dos recursos de poder de que cada um dispunha²²⁹:

Se olharmos o que nós aprovamos no texto chamado Sinaes: bases para uma nova proposta da educação superior (...) da comissão especial de 2003 e se olharmos para a Lei, veremos que há uma diferença muito grande em várias formas, como por exemplo, da prática e conceitual (...) e aconteceu no meio disso inúmeras coisas, como o ministro dizendo que não aceitava aquela proposta, que a proposta não era do ministério, o ministro chamando membros do governo passado para discutir com membros da comissão e sempre dizendo que ia fazer sua própria comissão e fez mais de uma proposta uma chamada Sinapes e outra chamada IDES (...). Estou querendo dizer o seguinte: certas coisas parecem ser de um jeito e quando vai ver são de outro. O Sinaes da Lei com o Sinaes da proposta é muito diferente. O Sinaes da lei criou uma comissão e estabeleceu uma diretriz, isso aconteceu porque na discussão se percebeu **que existia uma coisa muito forte no Brasil chamada Inep**, com uma história e muitas experiências acumuladas que nós **não podíamos ignorar** (grifos meus)

Esse depoimento remete também ao reconhecimento do importante papel do Inep no processo decisório das políticas educacionais, e que vem desempenhando na educação brasileira desde os anos 1930, conforme descrito no capítulo III, foi fortalecido na década de 1990. Cabe destacar que não por acaso as estatísticas e as atividades de avaliação acabaram tornando-se responsabilidades desse órgão. Em meados da década de 1990, discutia-se a transferência de determinadas tarefas, como as estatísticas educacionais para o Inep, tendo em vista a necessidade de sua profissionalização, construção e manutenção de grandes bases de dados, desenvolvimento de metodologias de coletas e modernização de procedimentos (informática). Por outro lado, as atividades de levantamentos e produção de estatísticas educacionais estavam vinculadas a diferentes órgãos do Ministério da Educação, o que provocava duplicação de coletas, incompatibilidades de dados e de metodologias etc. Do mesmo modo, havia a preocupação com as complexas atividades da avaliação do ensino em

capacidade institucional (produção científica, laboratórios, acervo bibliográfico, plano de cargos e salários) e envolvimento do curso com a sociedade (presença ou não de conteúdos abordando problemas nacionais, e envolvimento diversos com a sociedade – como residência médica, serviços civis, atividades de extensão, dentre outros). Assim, os conceitos, que variavam de A a E, seriam substituídos pelo Ides.

²²⁸ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: MEC-Brasília-Brasil, em 28 de setembro de 2006.

²²⁹ Percebe-se que a lei que instituiu o Sinaes (10.861/2004) é produto de parte do que foi discutido e proposto pela CEA, que resultou no documento: *Sinaes – bases para uma nova proposta da educação superior* e de alguns princípios de AES do governo anterior (por exemplo, a aplicação de um exame de desempenho dos discentes e a obrigatoriedade da AES).

seus diversos níveis, das instituições e dos sistemas de ensino, que encontravam restrições e impedimentos ao seu desenvolvimento quando vinculadas às secretarias diversas do ministério.

Assim, foi inevitável a transferência dessas atividades para o Inep, que, no bojo da reforma da administração pública, foi reestruturado. Após a aprovação da nova LDB – Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b), o novo marco legal favoreceu a descentralização da gestão educacional. Outra mudança estabelecida pela LDB foi a exigência de um processo nacional de avaliação do rendimento escolar e das instituições de ensino, conforme já mencionado. O Inep passou então a ter como principal função desenvolver e coordenar sistemas e projetos de avaliação educacional, abrangendo todos os níveis e modalidades de ensino, com exceção da pós-graduação, que continuou a cargo da Capes²³⁰.

No processo de elaboração do Sinaes, de um lado, a Lei no. 10.861/2004 (BRASIL, 2004) determinou que deveria ser criada uma Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)²³¹ para, dentre outras funções: “propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes” (BRASIL, INEP/MEC, 2004, p.139). De outro, o art. 8º. da mesma lei diz que “a realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INEP”.

Na Lei n.10.861/2004, as funções do Conaes e do Inep estão bem estabelecidas, entretanto, o processo de elaboração do Sinaes foi permeado por tensões, sobretudo, entre a Conaes e o Inep, que, dentre outros, diziam respeito ao desenho dos instrumentos de avaliação da educação superior, conforme relata Helgio Trindade²³²:

o Inep acabou provocando uma tensão muito grande com a avaliação, porque o que a Lei manda é que as diretrizes para os instrumentos de avaliação sejam estabelecidos pela Conaes, então nós começamos a estabelecer as diretrizes para **o instrumento de auto- avaliação**, mas o Inep rapidamente uma proposta com qualidade de questões que o próprio **Zé Dias e a Isaura acharam isso não operacional** porque pra cada dimensão da Lei tem tantas perguntas que as instituições iriam pedir,então, a decisão da Conaes era a lei de definir as diretrizes, os

²³⁰ Informações obtidas por meio de entrevista, realizada por correio eletrônico, com Orlando Pilati, em 30 de maio de 2007. Alguns outros dados foram obtidos no site do Inep: <www.inep.gov.br> Acesso em: 1º. maio 2007

²³¹ A Conaes é composta por treze membros: um presidente, cinco representantes do MEC, um representante do corpo docente e outro do discente, um representante do corpo técnico-administrativo e quatro representantes com notório saber científico, filosófico e artístico. A função da Conaes é “coordenar e supervisionar o SINAES, assegurando o adequado funcionamento da avaliação, o respeito aos princípios e orientações gerais (...)” (BRASIL, INEP/MEC, 2003, p. 97).

²³² Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Hotel Nacional-Brasília-Brasil, em 20 de setembro de 2006.

princípios que estavam na lei era de que deveria se hierarquizar, para cada dimensão que era essencial e o que era completamente apropriado e com isso já houve **uma primeira tensão, porque eles fazem as diretrizes e a Conaes aprova** pra ter certeza de que as diretrizes foram bem implementadas. Só que, com relação à avaliação externa das instituições houve uma questão mais complicada e aí criou uma certa tensão **entre a Conaes e o Inep. O Inep criou um instrumento de avaliação chamado avaliação institucional externa** e levou pra Conaes e para o Conselho Nacional de Educação (CNE). O CNE disse que não ia aprovar, porque não era a competência deles desenvolverem, então fizeram alguns testes e viram que o conteúdo metodológico tinha problema (...) a Conaes disse que tinha uma nova concepção de avaliação e [a proposta do Inep estava] muito próxima a uma visão quantitativa anterior.

Percebe-se que a elaboração do Sinaes estava sendo afetada pelas diferentes racionalidades dos atores envolvidos. Nesse caso específico, a conciliação de interesses foi a estratégia adotada, conforme pode-se averiguar, outra vez, na continuação do relato de Helgio Trindade²³³:

o que eles [pessoal do Inep] queriam era que a avaliação e a regulação caminhassem juntas no mesmo instrumento e nos achávamos que a avaliação é uma coisa, regulação é outra. Então durante muito tempo houve esse impasse e a Conaes não aceitou e aí houve discussão e nós começamos a chamar especialistas, consultores nossos (...) E aí o atual ministro teve um papel importante, ele começou a participar das conversas entre a Conaes e o Inep, e ele nos chamava para discutir e aí ele deu conta de que o Inep, tinha só uma saída que era aceitar as diretrizes da Conaes, transformar o instrumento em alguma coisa que correspondesse e que só depois de aprovado seria implementado. Durante seis meses nós construímos primeiro através de uma relação difícil dentro da Conaes, com discussões que não avançavam, até que o ministro num consenso e um acordo, só que quem faz as diretrizes é o Inep (...). Neste contexto, aconteceu uma coisa surpreendente, o sujeito que bolou estatisticamente o modelo que foi rejeitado (...) ele teve uma reunião conosco, onde estava de um lado o Dilvo Ristoff e a Isaura Belloni e, de outro lado, nós tínhamos o pessoal da Conaes e aquela reunião era para chegar a um acordo sobre nossas diretrizes (...) então ele disse que dava para fazer em duas dimensões, e dava pra fazer no prazo que estávamos precisando, então em duas ou três semanas foi transformado o instrumento do jeito que nós queríamos com toda a questão da informática sem ser alterada, mudando tudo aquilo que era regulação. Ficamos com um instrumento exclusivamente de avaliação e acabou a briga e acabou a discussão.

Nos países em estudo, a institucionalização da avaliação desenvolveu-se em relação aos movimentos e às transformações ocorridas nos campos político, econômico e da própria educação superior. A tese mostra que a origem da avaliação da educação superior se relaciona tanto com fatores exógenos aos sistemas desse nível de ensino, quanto endógenos. De um lado,

²³³ Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Hotel Nacional-Brasília-Brasil, em 20 de setembro de 2006.

os principais fatores que condicionaram os governantes do Brasil e do México a adotarem a avaliação da educação superior se relacionam entre si e estabelecem um ponto de intersecção com o objeto de estudo. De outro, os mecanismos de avaliação são produto do próprio processo de institucionalização, em que se confrontaram pontos de vista de distintas forças sociais e políticas que operam no campo da educação superior.

As discussões realizadas neste capítulo mostram que, apesar dos conflitos e resistências, a avaliação da educação superior tornou-se uma prática legítima e recorrente. Averiguou-se também que as resistências à introdução de instrumentos avaliativos no campo da educação superior foram mais intensas no Brasil do que no México. No Brasil, o processo decisório e a implementação do ENC foram marcados por intensos conflitos e resistências, em razão, sobretudo do caráter obrigatório da avaliação e que o ENC representou um contramovimento ao Paiub. No México, as resistências foram amenizadas, dentre outras, pela não-obrigatoriedade da adesão, e porque a avaliação de desempenho (docente e institucional) é associada a recursos adicionais, e pela conciliação de interesses entre a SEP e a Anuiés.

CONCLUSÃO

Esta tese teve como objetivo identificar os principais fatores que levaram governantes do Brasil e do México a adotarem a avaliação do ensino de graduação e descrever o processo de institucionalização desse instrumento de políticas públicas.

As três primeiras hipóteses que orientaram o desenvolvimento desta tese dizem respeito aos principais motivos que levaram a avaliação da educação superior a entrar na pauta da agenda do governo brasileiro e mexicano. São elas: a) a avaliação da educação superior foi instituída como parte de um modelo de gestão pública orientada para resultados; b) a avaliação da educação superior foi instituída como parte de um discurso difundido pelos organismos internacionais de que havia necessidade de tornar o ensino superior mais eficiente e eficaz; c) a avaliação da educação superior foi instituída como mecanismo de controle da qualidade do ensino ofertado, em um contexto de expansão e diversificação da educação superior.

A tese mostra que, no Brasil e no México, na década de 1980, a crise fiscal assumiu proporções significativas. Essa crise gerou déficit público, poupança pública negativa, falta de crédito do Estado e falta de credibilidade dos governos, além de acentuar ainda mais as dívidas externa e interna. Simultaneamente, a educação superior brasileira apresentava falta de planejamento governamental, crescimento desordenado, sobretudo do setor privado, questionamento acerca da qualidade do ensino, formalismo dos currículos, baixa remuneração dos professores das universidades públicas, carência de infra-estrutura, controles administrativos centralizados, aumento do custo do ensino superior, dentre outros. De um lado, as instituições de educação superior sofriam pressões para repensarem os seus papéis e apresentarem resultados, em virtude das exigências do mercado de trabalho em um cenário de avanços tecnológicos, transformações ocorridas no campo econômico e aumento da demanda por educação superior. De outro, a crise fiscal do Estado representava um empecilho para propiciar a realização de novos investimentos na educação superior e atender às novas demandas.

O México enfrentou, na década de 1980, além da crise fiscal do Estado e da instabilidade política, um grande terremoto, o que desencadeou uma crise econômica generalizada. No mesmo período, a educação superior mexicana enfrentava as conseqüências de problemas que vinham sendo acumulados nas últimas décadas. A crise da educação superior caracterizava-se pelo crescimento desordenado do setor público; baixa capacidade governamental de implementação das decisões tomadas no campo da educação superior, alto

custo do aluno para a universidade e, ao mesmo tempo, baixa eficiência dos cursos de graduação, professores com baixa titulação, baixos salários dos professores e, em decorrência, *fuga de cérebros*; dentre outros. A crise da educação superior mexicana ficou evidenciada por meio de algumas avaliações externas realizadas por organismos internacionais e porque a imagem da principal universidade pública do país – a Unam – foi exposta com base nos resultados de uma avaliação.

Organismos internacionais passaram a difundir a idéia que a crise do ensino superior era resultado, em parte, da falta de capacidade gerencial dos administradores educacionais e do tipo de relação que o Estado havia estabelecido com as instituições de educação superior até aquele momento. Simultaneamente, eles enfatizaram a necessidade de maior racionalidade dos gastos públicos e sugeriram reformas estruturais com ações direcionadas para a elevação dos mecanismos de *accountability* e introdução de avaliações de desempenho associadas à alocação de recursos.

O tema avaliação ganhou notoriedade no contexto de um movimento de alcance internacional em prol da reformulação do modelo de gestão pública burocrático. No novo modelo de administração pública, que se denominou gestão orientada para resultados, a avaliação constitui-se em uma ferramenta de planejamento, que busca atingir os seguintes objetivos: a) instrumentalizar a passagem do controle formal dos processos para resultados; b) melhorar a qualidade dos serviços públicos; c) racionalizar a alocação dos recursos disponíveis; d) prestar contas à sociedade dos serviços que são oferecidos – fruto de uma maior demanda por transparência e responsabilização por parte das sociedades mais democráticas.

Dessa forma, a crise fiscal do Estado e a crise da educação superior, associadas ao debate difundido por organismos internacionais em prol da introdução da avaliação nas diferentes esferas da administração, motivaram governantes do Brasil e do México a adotarem a avaliação da educação superior como parte do modelo de gestão pública orientada para resultados.

A terceira hipótese – a avaliação da educação superior foi instituída como mecanismo de controle da qualidade do ensino ofertado, em um contexto de expansão e diversificação da educação superior – é parte dessa discussão. No Brasil e no México, o início da crítica à qualidade do ensino está vinculado, sobretudo, às consequências da massificação da educação superior ocorrida nas décadas de 1960-1970.

Entretanto, no México, a preocupação com a qualidade do ensino esteve fortemente relacionada ao desempenho do ensino superior público, sobretudo na década de 1980. A explicação para tal fato encontra-se na forma como ocorreu a massificação da matrícula nos

anos 1960-70 nesse país. Algumas ações, como acesso irrestrito à educação superior pública, contratação de professores com baixa titulação e falta de planejamento e regulação do Estado no campo da educação superior, desencadearam os problemas já assinalados anteriormente. A crítica à qualidade do ensino oferecido pelas universidades públicas abriu espaço para a criação de instituições de educação superior privadas, com orientação para o mercado de trabalho, porém preocupadas em investir em educação de qualidade.

No Brasil, nos anos 1960-1970, o crescimento do número de matrículas no ensino superior ocorreu, sobretudo, por meio do setor privado. Nessa época, as universidades públicas continuaram estabelecendo mecanismos restritivos ao acesso a esse nível de ensino. Uma outra característica da educação superior brasileira desse período é que houve um forte investimento em cursos de pós-graduação, possibilitando a formação de um quadro docente preparado para atuar nas universidades. Na década de 1980, apesar de terem sido as universidades públicas e o governo federal que iniciaram os primeiros debates e propostas de avaliação da educação superior, do ponto de vista legal, a sua origem está mais vinculada ao setor privado. Esse fato está associado ao interesse do Estado em regular, notadamente, esse nível de ensino, uma vez que, nesse período, a qualidade do setor privado já vinha sendo contestada. Assim, a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, instituiu a avaliação ao estabelecer que o ensino é livre à iniciativa privada desde que seja realizada a autorização e a avaliação de qualidade pelo poder público (art. 209/CF).

Nesse sentido, a avaliação entrou na agenda dos governos mexicano e brasileiro em razão de problemas endógenos ao próprio sistema e por causa das novas demandas derivadas das transformações nos processos sócio-econômicos e políticos. Essa realidade provocou maior interesse pela eficiência e eficácia na gestão da educação superior e possibilitou o reconhecimento da importância dos processos educativos no contexto da transformação.

A quarta hipótese – os fatores que levaram os governos do Brasil e do México a adotarem a avaliação da educação superior foram semelhantes, mas de institucionalização foram diferentes – refere-se à implementação da avaliação.

No Brasil e no México, a institucionalização da avaliação no ensino de graduação, desde a formação da agenda até a transformação da decisão em ação – implementação – foi marcada por conflitos e resistências daqueles que viram os seus interesses afetados. As tensões tornaram-se mais evidentes quando o Estado passou a conduzir a avaliação da educação superior, ou seja, quando se instaurou o Estado avaliador no campo educacional. O Estado avaliador expressa o modelo de gestão pública orientada para resultados. Nesse modelo, substituiu-se o controle formal dos processos pelo controle dos resultados. O termo controle

deixa de ser associado aos aspectos formais e legais dos atos administrativos, à fiscalização, à punição, ao exercício de práticas autoritárias e passa a relacionar-se à melhoria do desempenho das instituições no uso dos recursos disponíveis – evitando desperdícios, por exemplo. No campo da educação superior, o Estado afasta-se do controle direto das instituições de educação superior, entretanto, estabelece avaliações de desempenho para controlar os resultados.

No Brasil, o Estado estabeleceu que a avaliação da educação superior deveria ser obrigatória para todo o sistema, por meio de uma norma legal, e as informações geradas pela avaliação servem também para o Estado exercer o papel de regulador do sistema de educação superior. No México, o Estado avaliador configurou-se de forma distinta. Nesse país, a adesão à avaliação da educação superior é voluntária, entretanto, vincula-se à alocação de recursos públicos adicionais, e é dirigida, sobretudo, às instituições de educação superior públicas. Nos dias atuais, a avaliação da educação superior no México continua sendo direcionada para o setor público. Essa escolha política, que no passado teve a sua razão de ser, atualmente, tem gerado problemas, uma vez que, nos anos 1990, houve uma celerada expansão do setor privado sem uma preocupação devida com a qualidade do ensino, e o Estado tem feito vistas grossas para esse fato.

No Brasil, a implementação da avaliação do ensino de graduação, conduzida pelo Estado, deu-se na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com a criação, em 1995, do Exame Nacional de Cursos. No México, a avaliação constituiu-se em uma política de modernização da educação superior no governo do presidente Salinas de Gortari (1988-1994), com a criação de diferentes organismos avaliadores e a implementação de programas de estímulo ao desempenho acadêmico.

Nos países em estudo, guardadas as devidas especificidades, as formas como os principais atores posicionaram-se para a defesa de seus interesses no processo decisório da adoção da avaliação são estruturalmente semelhantes. No Brasil, o MEC, a Andifes (representante das universidades públicas federais) e a UNE (representante dos alunos) destacaram-se como principais atores no processo decisório, tendo como equivalentes no México, a SEP (representante do governo) e a Anuiés (representante das principais IES do país).

A respeito do aspecto metodológico da avaliação, a tese mostra algumas semelhanças entre Brasil e México no que se refere ao posicionamento dos atores no processo decisório. Nos países em estudo, grande parte das instituições de educação superior, sobretudo as públicas, priorizaram a auto-avaliação, com o argumento de que esse tipo de avaliação possui um caráter mais formativo. Cabe destacar que, em ambos os países, a avaliação da educação

superior iniciou-se com atividades de auto-avaliação realizadas pelas principais universidades públicas, de maneira voluntária e experimental, embora os governos mexicanos e brasileiros defendessem a necessidade da criação de instrumentos de avaliação externa. Esses posicionamentos divergentes expressam as concepções de avaliação dos atores e, do mesmo modo, os interesses envolvidos.

Percebe-se que as resistências à introdução de instrumentos de avaliação no campo da educação superior foram mais intensas no Brasil do que no México. As explicações para tal fato encontram-se nas trajetórias de cada país. Ressalta-se que as tensões entre importantes atores da educação superior e do governo foram fundamentais para a constituição do campo desse nível de ensino, nos países em estudo.

No México, as resistências a introdução da avaliação foram amenizadas em virtude dos seguintes fatores:

- a) a adesão à avaliação é voluntária;
- b) a avaliação de desempenho (institucional e docente) é vinculada à alocação de recursos financeiros adicionais;
- c) a exposição da crise da educação superior pública, por meio dos resultados de algumas avaliações externas, enfraqueceu o papel da Anuies no processo decisório, e a relação entre a Anuies e a SEP caracterizou-se mais pela conciliação de interesses do que pela tensão;
- d) no setor privado, de um lado, as instituições de educação superior que ofereciam um ensino de qualidade podiam participar dos processos avaliativos e usar os seus resultados como instrumento de competição no mercado educativo; de outro, como a adesão à avaliação é voluntária, aquelas que reconheciam que ofereciam um ensino de má qualidade simplesmente não participavam dos processos de avaliação.

As decisões tomadas por Salinas de Gortari referentes à avaliação da educação superior mexicana não sofreram grandes alterações nos governos posteriores. Entretanto, no Brasil, ocorreram dois processos distintos: a criação do Exame Nacional de Cursos (ENC), que se constituiu no principal instrumento de avaliação do ensino de graduação e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado em 2004, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007...).

No Brasil, o processo decisório e a implementação do Exame Nacional de Cursos foram marcados por intensos conflitos e resistências, em virtude, sobretudo, dos seguintes fatores:

a) o Exame Nacional de Cursos representou um contramovimento à proposta de avaliação da Andifes – o Paiub – que havia sido aprovada no governo Itamar Franco (1992-1994);

b) o ENC atingiu diretamente os alunos, já que os cursos eram avaliados com base nas avaliações dos seus desempenhos acadêmicos, e a UNE, por ser uma entidade estudantil de alcance nacional e pela sua trajetória de participação em vários acontecimentos políticos do país (sobretudo durante o regime militar), se configurou-se como um ator de peso;

c) o caráter obrigatório da avaliação;

d) a proposta de criação do ENC foi considerada por alguns setores da sociedade uma questão política mais ampla, e nesse caso, manifestar-se contrariamente a ele significava também repudiar às reformas do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, sobretudo as administrativas e econômicas.

A lei que instituiu o Sinaes resultou da conciliação dos interesses dos atores que participaram do processo decisório e da utilização dos recursos de poder que cada ator possuía. Nessa época, a avaliação já fazia parte da cultura organizacional das instituições de educação superior e, em parte, trata-se de um fator explicativo para as resistências terem sido amenizadas. As tensões, nesse caso, diferentemente do Exame Nacional de Cursos, ocorreram entre atores responsáveis pela elaboração do Sinaes. Essas tensões foram geradas, sobretudo, pelas diferentes racionalidades dos atores envolvidos – o grupo que participou da elaboração do Paiub tinha uma concepção de avaliação diferente daqueles atores que participaram da formulação e implementação do ENC, por exemplo.

O modelo de avaliação do ensino de graduação que se configurou em cada país é distinto. Essa diferença é atribuída aos fatores endógenos do sistema de educação superior de cada país e a forma como se deram os processos de institucionalização. No México, existem duas instâncias responsáveis pela avaliação – agências governamentais e não-governamentais – portanto, trata-se de um modelo misto. Nesse país, não há um sistema de avaliação da educação superior, cada organismo avaliador e os seus respectivos instrumentos de avaliação atuam de forma desarticulada. No entanto, o conjunto dos organismos avaliadores utiliza os mesmos tipos de avaliação da educação superior existentes no Brasil: avaliação institucional, avaliação de cursos, avaliação do desempenho dos estudantes e, ainda, de programas de estímulos ao desempenho docente. Em relação ao modelo de avaliação da educação superior, no Brasil, o Estado centraliza a avaliação, conduz as atividades avaliativas e cumpre as funções regulatórias.

Em síntese, quais foram os principais fatores que levaram governantes do Brasil e do México a adotarem a avaliação do ensino de graduação e como se deu a institucionalização desse instrumento de políticas públicas? Vale destacar que três fatores podem levar à inclusão de um item na agenda governamental: uma situação de crise, pressão política organizada ou se esse assunto representa uma oportunidade dos governantes terem ganhos políticos (RUA, 2003; ELDER e COBB, 2003). Nesse sentido, a tese mostra que uma situação de crise (econômica, política e da própria educação superior) levou governantes do Brasil e do México a adotarem a avaliação do ensino de graduação.

No Brasil e no México, quando se analisa em uma perspectiva histórica a implementação das políticas de avaliação da educação superior, percebe-se que esse processo não ocorreu de forma linear, mas de maneira descontínua. Uma possível explicação é que os instrumentos de avaliação refletem a política de governo vigente e as concepções dos atores que detêm maior poder no processo decisório. É preciso considerar que a implementação de um instrumento de política pública, como a avaliação, expressa relações de poder e consensos (ou não) em torno dos interesses envolvidos. A tese mostra que, apesar de os principais fatores relacionados à introdução da avaliação do ensino de graduação no Brasil e no México serem semelhantes, os processos de institucionalização deram-se de forma diferenciada nos países em estudo, possivelmente em virtude de relações de poder e consensos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABOITES, Hugo. La cultura de la evaluación en México y la evaluación de los académicos: en RUEDA, Mario y Monique Landesmann. (coord.) *Hacia una nueva cultura de la evaluación de los académicos? Pensamiento universitario*. México: Ed. Cesu/Unam, 2001.

ABRAMOVAY, Miriam; RUA, Maria das Graças. *Violência nas escolas*. Brasília: Unesco, 2002.

ABRUCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na Administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, Enap, *Cadernos Enap*. n. 10, 1996.

ACOSTA S., Adrián. El soborno de los incentivos. In: SACRISTÁN, Imanol Ordorika (coord.). *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: Ed. Miguel Angel Porrúa, 2004, p.75-89.

AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma Sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2000.

AGUILAR VILLANUEVA. Luis F (estudio introductorio y edición). In: *La hechura de la política*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003a.

———. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003b

———. *La implementación de las políticas*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003c

ALCÁNTARA, Armando; SILVA, Mônica. Semejanzas y diferencias en las políticas de educación superior en América Latina: cambios recientes en Argentina, Brasil, Chile y México. In: SILVA Jr., João; OLIVEIRA, João F. MANCEBO, Deise (orgs). *Reformas universitárias: dimensões e perspectivas*. Campinas: Átomo e Alínea, 2006.

ARAGÓN, Virgílio Álvarez. *Tradicón y novedad: las nuevas universidades en México y Brasil*. 1993. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

ARÉCHIGA U., Hugo; LLARENA DE THIERRY, Rocío. Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación e acreditación de la educación superior en México: documento para IESALC-UNESCO. México: Copaes, 2003.

AZEVEDO, Lorimar M. Piazarolo. *Avaliação institucional e universidade: redimensionando conceitos por um estudo de caso*. 2001. Dissertação (Mestrado) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba.

BARTOLOMEO, Ricardo Di. *Gestão das instituições de ensino superior: a importância da avaliação institucional na estratégia das organizações*. 2002 Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário Álvares Penteado, São Paulo.

BELLONI, Isaura. A universidade e o compromisso com a avaliação institucional na reconstrução do espaço Social. In: COSTA, Maria José Jackson. (org.). *Avaliação Institucional: desafios da universidade diante de um novo século*. Belém: UFPA, 1997.

_____. Avaliação da universidade: por uma proposta de avaliação consequente e compromissada política e cientificamente. In: VIEIRA, Sofia Lerche *et al.* *A universidade em questão*. São Paulo: Cortez, 1989.

BENSIMON, Estela Mara; BAUMAN, Georgia. ¿Aprenden las universidades de la rendición de cuentas? In: ORDOKIKA S., Imanol (coord.). *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 91-111.

BERGER, Peter L.; BERGER, Brigitte. O que é uma instituição social? In: *Sociologia e Sociedade – leituras de introdução à Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1977, p. 193-199

BERGER, Peter L.; LUCKMAN, Thomas. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1996.

BOBBIO, N., MATTEUCI, N; PASQUINO, G., *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília. Ed. da Universidade de Brasília, 1994, v.1.

BOUDON, Raymond. *Efeitos perversos e ordem social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. A comparabilidade dos sistemas de ensino. Tradução de Maria R. G. Loureiro e José C. G. Durand. In: DURAND, José Carlos Garcia (org.). *Educação e hegemonia de classe: as funções ideológicas da escola*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. Trad. de Paula Montero ; Alicia Auzmendi. In: ORTIZ, Renato (org.). *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983a.

_____. Algumas propriedades dos campos. In: Bourdieu, Pierre. *Questões de Sociologia*. Trad. de Jeni Vaitsman. Rio de Janeiro: Marco Zero Ltda, 1983b

_____. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Trad. de Marisa Corrêa. Campinas: Papirus, 1996.

_____. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. Trad. de Aparecida Joly Gouveia. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (orgs.). *Escritos da Educação*. Petrópolis: Vozes, 1998a.

_____. *O poder simbólico*. Trad. de Fernando Tomaz. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998b.

_____. O neoliberalismo, utopia (em vias de realização) de uma exploração sem limites. Trad. de Lucy Magalhães. In: BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998c.

BOURDIEU, Pierre. Espaço social e espaço simbólico. *In: Bourdieu, Pierre. Razões práticas: sobre a teoria da ação.* Trad.de Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 2003.

BRUNNER José Joaquín. El sistema de educación superior y el Estado. *In: LAVADOS M.; APABLAZA C., Viterbo (eds.). Tendencias del desarrollo y cambio en la educación superior.* Santiago: CPU, 1991.

_____. Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato. *In: HERNÁN COURARD (ed.). Políticas comparadas de educación superior en América Latina.* Chile: Flacso, 1993.

_____. Estado y educación superior en América Latina. *In: NEAVE, Guy; VUGHT, Frans A. Van. Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa.* Espanha: Gedisa, 1994.

BRUNNER José Joaquín *et al.*. *Guiar el mercado: informe sobre la educación superior en Chile.* Santiago, 2005.

Disponível em: <http://www.uai.cl/p4_home/site/asocfile/ASOCFILE120050121095042.pfd>
acesso em: 15 out. 2006.

BUGARIN, Maurício Soares. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003.

BURLAMAQUI, Marco Guilherme Bravo. *A qualidade no ensino superior: um estudo sobre a influência de determinados fatores sobre o desempenho de cursos no Exame Nacional de Cursos.* 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

CANALES S., Alejandro. *La experiencia institucional con los programas de estímulo: La UNAM en el periodo 1990-1996.* México: Cinvestav, 2001.

CÂNDIDO, Márcia Leitão dos Santos. *Os programas de avaliação das universidades sob o enfoque da teoria das organizações.* 2003. Dissertação (Mestrado). – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do Estado. *Novos Estudos CEBRAP.* São Paulo, v.20, n. esp. 50, mar.1998.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. *In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989.* Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CARNERO, Dionísio. Crise e esperança: 1974-1980. *In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989.* Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CARPIZO, Jorge. *Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autonoma de Mexico.* México: Unam, 1988.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede.*ed.8 São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. *In: BRESSER PEREIRA, L. C. et al. (orgs.). Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: Enap, 1999.

CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João. Ferreira de; DOURADO, Luiz. F. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. *Revista Avaliação*. Campinas, v. 6, n. 4 (22), dez. 2001.

CATANI, Afrânio. M. ; OLIVEIRA, João Ferreira de; AMARAL, Nelson. C. . O financiamento público da educação superior brasileira: mudanças e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Piracicaba, v. 19, n. 2, 2003.

CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. de. *Educação Superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

_____. A Gratificação de Estímulo à Docência (GED): Alterações no trabalho acadêmico e no padrão de gestão das IFES. *In: DOURADO, L.F.;CATANI, Afrânio M. (orgs.). Universidade pública: política e identidade institucional*. Campinas. Autores Associados; Editora da UFG, Goiânia, Ed. da UFG, 1999 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 70), p. 65-74.

CATANI, Afrânio M. *et al.* O jornal Folha de S. Paulo e a “lista dos improdutivos da USP”. *In: DOURADO, L.F.;CATANI, Afrânio M. (Orgs.). Universidade pública: política e identidade institucional*. Campinas. Autores Associados; Ed. da UFG, Goiânia, Ed. da UFG, 1999 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 70), p. 75-87.

CATANI, A. M. (org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998.

CAVALIERI, Adriane *et al.* *Avaliando o desempenho da universidade*. Rio de Janeiro: Ed. PUC- Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital* Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

COELHO, Edmundo Campos. *A sinecura acadêmica: a ética universitária em questão*. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1988.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 2004.

CORREIA LIMA, Manolita. *A idéia de universidade subjacente aos programas de avaliação*. Tese (Doutorado). 2002. – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 52, n.4, out./dez, 2001.

CUNHA, Luiz A. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas. São Paulo: n.101. jul. 1997.

DE LA MADRI HURTADO, Miguel. Palabras y declaratoria de inauguración por el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. *In: Revista de la Educación Superior*. México V. 13 (1), nº 49, jan./mar. 1984. Disponível em: <http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/index.html> Acesso em: 15 fev. 2007.

_____. *In: Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, 1986-1988 (PROIDES)*. México: Anuies, 1986.

_____. *In: Pacto de Solidaridad Económica*. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social. México, 15 dez. 1987.

DELGADO C. Gloria M. *Historia de México: México en el siglo veinte*. México: Pearson Educación, 2003.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 52, n.1, jan./mar, 2001.

DÍAZ BARRIGA, Ángel. La comunidad académica de la Unam ante los programas de estímulos al rendimiento. *In: DÍAZ BARRIGA, Ángel; PACHECO, Teresa (eds). Universitarios, institucionalización académica y evaluación*. México: Cesu-Unam, 1997.

_____. Contexto nacional y políticas públicas para la educación superior en México, 1950-1995. *In: CASANOVA C, Hugo; RODRÍGUEZ G., Roberto (coords). Universidad contemporánea: política y gobierno (Tomo II)*. México: Cesu-Unam, 1999.

_____. Carrera magisterial y evaluación de profesores. Entre lo administrativo y lo pedagógico. *In: RUEDA, Mario; LANDESMANN (coord.). Pensamiento Universitario. Tercera Época*. n. 88. México: CESU-UNAM, 2001.

_____. La evaluación educativa: los retos de una disciplina y de las prácticas que genera. *In: SACRISTÁN, Imanol Ordorika (coord.). La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: Ed. Miguel Angel Porrúa, 2004.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação Institucional: A Experiência da UNICAMP: condições, princípios, processo. *Pró-Posições*. Campinas, v. 6 n. 1 [16], mar. 1995, p. 67-78.

_____. Avaliação institucional: integração e ação integradora. *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (Raies)*. Campinas: v. 2, n. 2, jul. de 1997a.

_____. Avaliação quantitativa, avaliação qualitativa: interações e ênfases. *In: SGUISSARDI, Valdemar (org.). Avaliação universitária em questão – reformas do Estado e da educação superior*. Campinas: Autores Associados, 1997b.

_____. Autonomia universitária e mudanças no ensino superior: da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. *In: CATANI, A. M. (org.). Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998.

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

———. Quase-mercado, quase-educação, quase-qualidade: tendências e tensões na educação superior. *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*. Campinas, ano 7, n. 1, v. 23, mar. 2002.

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

DIDRIKSSON, Axel *et al.* *Retos y paradigmas: el futuro de la educación superior en México*: México: Plaza y Valdés, 2004.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ; AZEVEDO.(org.) *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.

DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (orgs.) *Avaliação do ensino superior*. São Paulo: Edusp, 1992.

DURHAM, Eunice R.; GOLDEMBERG, José. *Uma política para o ensino superior*. São Paulo: Nupes, 1993.

DURHAN, Eunice. *A institucionalização da avaliação*. Documento de trabalho. São Paulo: Nupes, 1990.

———. A política para o ensino superior brasileiro ante o desafio do novo século. In: CATANI, A. M. (org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados: 1998a.

———. *Uma política para o ensino superior brasileiro: diagnóstico e proposta*. São Paulo: Nupes, 1998b.

———. Sistema de Avaliação da Educação Superior está em debate. *Jornal da Universidade*. Porto Alegre, ano 6, n. 66, out. 2003.

ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos. In: AGUILLAR VILLANUEVA, Luis F (org.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Ed. Miguel Angel Porrúa, 2003.

FLEURY, Sonia. Reforma del Estado en America Latina. Hacia dónde? *Nueva Sociedad*, mar/abr. 1999.

FORESTER, John. La racionalidad limitada y la política de salir del paso. In: AGUILAR VILLANUEVA. Luis F. *La hechura de la política*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003.

FREITAS, Andrey Vilas Boas de. *Exame Nacional de Cursos: um instrumento de política pública – estudo comparativo do impacto do exame em instituições do Distrito Federal*. 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

GAGO HUGUET, Antonio. Ejes de la reforma: calidad y pertinencia. *Universidad Futura*, México v. 4, n. 10, México, UAM, 1992.

———. *Apuntes acerca de la educación educativa*. México: SEP, 2002.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 4 out./dez. 2002

GONZÁLES V., Carlos Henrique. El PRI y la Reforma del Estado. In: SOLÍS A., Ana Alicia; MARIÑA, Abelardo; TORRES, Nina (coords.). *Globalización, reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales México*. Editorial Itaca, 2003.

GREEN, Rosario. *La deuda externa de México, 1973-1987*, México: SRE/Nueva Imagen, 1988.

GREGO, Sônia Maria Duarte. A meta-avaliação como referencial de análise e de reflexão. In: SGUISSARDI, Valdemar (org.). *Avaliação universitária em questão – reformas do Estado e da educação superior*. Campinas: Autores Associados, 1997.

GREMAUND, Amaury Patrick *et al.* *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas, 1999.

GUBA, E.G.; LINCOLN, Y.S. *Effective evaluation*. São Francisco: Jossey-Bass, 1982.

GUIMARÃES, Maria Helena de Oliveira. *Sistema de Avaliação Nacional: impacto sobre as instituições privadas. Estudo de caso do Centro Universitário Fumec*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro (Escola de Governo), Belo Horizonte.

———. *Avaliação: impactos sobre o ensino superior*. Belo Horizonte: Fumec/Face, C/Arte, 2003.

HENERBERG, Rosiane. *Os indicadores de qualidade estabelecidos para as universidades brasileiras: o caso da Universidade Estadual de Ponta Grossa*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tuiuti do Paraná, Paraná.

HERNÁNDEZ, Rogelio R. Instituciones y gobernabilidad democrática. La experiencia mexicana. In: HOFMEISTER, Wilhelm (org.). *Reformas políticas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

HIRATA, Helena S. Da polarização das qualificações ao modelo da competência. In: FERRETI, C. *et al* (orgs.). *Novas tecnologias, trabalho e educação*. Petrópolis: Vozes, 1994.

HUNTINGON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1968.

IANNI, Octávio. A visão mercadológica do governo e o distanciamento da sociedade. *Revista Universidade e Sociedade*. Andes. São Paulo, n° 12, fev. 1997.

JIMÉNEZ, Bonifacio (editor). *Evaluación de programas, centros y profesores*. Madri: Sintesis Educación, 1999.

IBARRA COLADO, E. *La universidad ante el espejo de la excelencia*. México: UAM, 1993.

KENT, Rollin. *Los temas críticos de la educación superior en América Latina: estudios comparativos* México: Fondo de Cultura Económica, 1996

KENT, Rollin. *La regulación de la educación superior en Mexico: una visión crítica*. México Anuies, 1995.

KING, Gary *et al.* *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.

KRAMER, Luci Elaine. *O ensino de graduação na Unisc: contexto, referências e relatório de uma avaliação institucional*. 2003. Dissertação (Mestrado) –. Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul.

KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

LEMAITRE CAMPO, María José. *Acreditación de la educación superior: tendencias recientes y desafíos para el futuro*. 2001.
Disponível em: <<http://www.mecesup.cl/difusion/revista1C.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2006.

LERNER E.; GROISMAN E. Responsabilización por los controles clásicos
Disponível em: <<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/unpan/ar/000179.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2006.

LEVY, Daniel C. *La educación superior y el Estado en Latinoamérica: desafíos privados al predominio público*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1995.

LEITE, Denise. *Reformas universitárias: avaliação institucional participativa*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

LIMA, Rosalina de Oliveira. *Avaliação institucional como estratégia de ajuste ao neoliberalismo: da efetivação as possibilidades de superação*. 1999. Dissertação (Mestrado) –. Pontificia Universidade Católica de Campinas, Campinas.

LOPES, Maria Fernanda Arrais. *Duas faces da avaliação institucional no Brasil: o programa de avaliação institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) e o Exame Nacional de Cursos (ENC)*. 2001. Dissertação (Mestrado) –. Universidade Metodista de Piracicaba, 2001, São Paulo.

LOURENÇO, Olimpio Sabino. *Avaliação institucional: utilização de resultados na Universidade de Brasília (1987-1993)*. 1998. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert. *A biblioteca universitária no processo de Avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

KENT, Rollin. *Los temas críticos de la educación superior en América Latina: estudios comparativos México*: Fondo de Cultura Económica, 1996

———. *Regulación de la educación superior en México*. México: Anuiés9, 1995.

LÓPEZ Z., Romualdo. *Evaluación académica: el caso de la UAM*. México, Academia de la Investigación Científica, n. 10 ene./feb. 1993.

MACIEL, Marco. *A proposta*. *Correio Brasileiro*. Brasília, 30 mar. 1985.

MAJONE, Giandomenico. *Los usos del análisis de políticas*. In: AGUILAR V. Luis F. *La hechura de la política*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003.

MAIA FILHO, Trancredo; PILATI, Orlado; LIRA, S.C (orgs.). *O Exame Nacional de Cursos*. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília: Inep, v.79, n. 192, maio/ago. 1998.

MARTINS, Carlos Benedito. *O novo ensino superior privado no Brasil 1964-1980*. In: MARTINS, C. B. (org.). *O ensino superior brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

———. *O ensino superior privado no distrito federal*. *Cadernos de Pesquisa*. Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n.102. 1997.

———. *Notas sobre o sistema de ensino superior brasileiro contemporâneo*. *Revista USP*. São Paulo, n. 39, 1998

MARTÍNEZ U., Maria Jesús. *Educación comparada: nuevos retos, renovados desafíos*. Madrid: Editorial La Muralla, 2003.

MAZZALI, Leonel; COSTA, Vera M.H. de Miranda. *Estabilização com estagnação e estabilização com retomada do crescimento: uma análise de programas bem-sucedidos na América Latina nos anos 1980*. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). *Congresso da Sociedade Latino-Americana de Estudos sobre América Latina e Caribe*. São Paulo: Prolam/USP, 1998.

MENDOZA R; TABORCA T., *Elementos de evaluación del Proides y algunas líneas generales de estrategia para la educación superior*. *Revista de la Educación Superior*, México. Anuiés, v. 18 n. 69, ene./mar. 1989.

MENDOZA ROJAS, Javier. *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. México: Cesu, 2002.

MENDOZA ROJAS, Javier. Evaluación, acreditación, certificación: instituciones y mecanismos de cooperación. In: MUNGARAY L., Alejandro; VALENTI, Giovanna (coords.). *Políticas públicas y educación superior*. México: Anuiés, 1997.

MENDES, Ana Maria C. *Avaliação acadêmica institucional na universidade: conhecendo e transformando o ensino superior*. 2003. Tese (Doutorado) – Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo.

MOORE, Mark H. Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. In: AGUILAR VILLANUEVA (org.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003.

MOROSINI, Marília. Avaliação institucional e qualidade universitária. In: COSTA, Maria José Jackson. (org.). *Avaliação institucional: desafios da universidade diante de um novo século*. Belém: UFPA, 1997.

———. Educação superior e transnacionalização: avaliação/ qualidade/acreditação. In: FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente*. São Paulo: Cortez, 2004.

MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos *et al.* *Desarrollo y heterogeneidad de las instituciones de educación superior particulares*. México: Anuiés, 2004.

NEAVE, Guy; VUGHT, Frans A. Van. *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Madri: Gedisa, 1994.

NEAVE, Guy. La educación superior bajo la evaluación estatal: tendencias en europa occidental (1986-1988). *Universidad Futura*, México, v. 2, n. 5, UAM, 1990.

———. Reconsideración del Estado evaluador. In: *Educación superior: historia y política - estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Madri: Gedisa, 2001.

NUNES, Edson *et al.* *Teias de relações ambíguas: regulação e ensino superior*. Brasília: Inep, 2002

OLIVEIRA, Fátima Regina de Souza. *Avaliação institucional da universidade: a experiência da Universidade Federal da Bahia*. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

ORDORIKA S., Imanol. *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2004.

———. Ajedrez político de la academia. In: ORDOKIKA S., Imanol (coord.). *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2004a.

ORDORIKA S., Imanol. El mercado en la academia. In: ORDORIKA S., Imanol (coord.). *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: Ed. Miguel Angel Porrúa, 2004b.

ORNELAS, Carlos. *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. México. Fondo de Cultura Económica, 2003.

PALHARINI, Francisco de Assis. O estado do Paiub em universidades federais da Região Sul e Sudeste: tormento ou paixão? Tese (Doutorado). 1999. Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal Fluminense, Niterói.

_____. O PAIUB em universidades federais da região sul e sudeste: tormento ou paixão? Caxambu: ANPED, 2000.

Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1117t.PDF> Acesso em: 29 abr. 2007.

PARDINI, Daniel Jardim. O déficit público brasileiro: uma perspectiva histórica do império ao Plano Cruzado. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Ano 35, n. 139, jul./set. 1998.

PEDERIVA, João Henrique. Accountability, constituição e contabilidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 35, n. 140, p. 17-39. 1998.

PEÑALOZA, Verónica. *Um modelo de análise de custos do ensino superior*. São Paulo: Nupes, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A crise fiscal do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. A universidade competitiva. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 29 mar. 1995.

_____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996.

_____. Um novo Estado para a América Latina: *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. (50), mar.1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50 n.(4), 1999.

PÉREZ R., Manuel. La experiencia de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). In: MALO, Salvador; VELÁZQUEZ J., Arturo (coords). *La calidad en la educación superior en México: una comparación internacional*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1998.

POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Defining quality. In: POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert (org). *Quality improvement in european public services*. London: Sage, 1995.

———. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 3, Jul./Set. 2002.

QUEIROZ, Antônio Diomário de. *Jornal de Brasília*. Brasília, 30 mar. 1995.

RAMA, Cláudio. Los sistemas de control de la calidad de la educación superior en América Latina. In: RAMA, Cláudio (org.) *La III reforma universitaria: la evaluación y la acreditación de la educación superior en América Latina*. Caracas: Iesalc, 2004.

———. Presentación. In: MARTÍN, Julio M. *El mecanismo de acreditación universitaria en Mercosur*. Paraguai: Unesco-Iesalc, 2005.

REZENDE, Flávio da Cunha. A reforma do Estado em perspectiva comparada. In: NASSUNO; KAMADA, Priscilla H. (org.). *Balço das reformas do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: MP/Seges, 2002.

RAMOS, Maurivan Guntzel. *Avaliação do desempenho docente numa perspectiva qualitativa: contribuições para o desenvolvimento profissional de professores no ensino superior*. 1999. Tese (Doutorado) –. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), Porto Alegre.

RIBEIRO, Sheila M.R. Controle interno e paradigma gerencial. *Texto para discussão*. Brasília: Enap, 1997.

RIFKIN, J. *La era del acceso*. Buenos Aires: Paidós, 2000.

RISTOFF, Dilvo I. Avaliação institucional: pensando princípios. In: N.C. Balzan; Dias Sobrinho, J. (orgs). *Avaliação institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez, 1995.

RODRÍGUEZ F. Jaime. *El concepto de masificación: su importancia y perspectivas para el analisis de la educacion superior*. Documento preparado para o Seminário Situación actual de las universidades en América Latina. Bogotá, 26/29 set. 1978.

RODRÍGUEZ G., Roberto. Acreditación, ¿ave fénix de la educación superior? In: ORDORIKA, Imanol (org.). *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2004.

RIOS, José Arthur. Institucionalização. *In: Dicionário de Ciências Sociais*. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1987.

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. *In: RUA, Maria das Graças; VALLADÃO DE CARVALHO, Maria Izabel. O estudo da Política (tópicos selecionados)*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

———. *Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias*. 2005. Mimeo.

———. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade: *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n.3.Set./Dez., 1997.

RUEDA B., Mario. Evaluación académica vía los programas de compensación salarial. *In: RUEDA, Mario ; LANDESMANN (coordinadores). Pensamiento Universitario. Tercera Época. n. 88 México, CESU-UNAM, 2001.*

SALINAS, Discurso pronunciado em Toluca, México, ao inaugurar a II Conferência do Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 27 jul. 1993.

SCHETTINO Yañez, Macário. *México: problemas sociales, políticos y económicos*. México Pearson Educación, 2002.

SCHRIEWER, Jurgen (comp.). *Formación del discurso en la educación comparada*. Barcelona: Ediciones Pomares, 2002.

———. Estilos comparativos y estilos de teoría. El método comparativo y la necesidad de externalización: criterios metodológicos y conceptos. *In: BONILLA, Luis (ed.). Educación comparada identidades y globalización*. Caracas: Iesalc, 2000.

SCHUGURENSKY, Daniel. La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heteronomo? *In: ALCÁNTARA, A.; POZAZ, R.; TORRES C. et al. (orgs.). Educación democracia y desarrollo en fin de siglo*. México: Siglo XXI, 1998.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in human capital. *The American Economic Review*, v.51n.(1) mar. 1961.

SCHULTZ, Theodore W. *Valor económico de la educación*. Trad. Sonia Tancredi. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1968 [1963].

———. *O capital humano*. Investimentos em educação e pesquisa. Trad. Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973 [1971].

SCHWARTZMAN, Simon. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 mar. 1988.

———. *Notas sobre os sistemas de ensino superior da América Latina* (notas prévias preparadas para o projeto de Estudos Comparados sobre Política de Educação Superior para a América Latina-1993).

Disponível em: <http://www.SCHWARTZMAN.org.br/simon/america_latina.htm>. Acesso em: 20 fev. 2007.

———. *Desempenho e controle na reforma administrativa*. Texto para discussão. Brasília: Mare/Enap, 1996a.

———. *Políticas de ensino superior no Brasil na década de 1990*. São Paulo, Nupes: 1996b.

———. *Edmundo Campos Coelho, sociólogo radical*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2001.

Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/edmundo.htm>>

SAMPAIO, Helena. *Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990*. São Paulo: Nupes, 1991

———. *Estabelecimentos de ensino superior privados: a heterogeneidade e a qualidade*. São Paulo: Nupes, 1998.

SÁNCHEZ G, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México: Ed. Miguel Angel Porrúa, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Da idéia de universidade à universidade de idéias. In: Boaventura dos Santos. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento, 1994.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, Giovanni,

MORLINO, Leonardo (comp.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 1994.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. *Revista Dialogo Nacional: Revista de la consulta popular*. México: IEPES, 1988.

———. Discurso pronunciado en la presentación del Programa para la Modernización Educativa. In: *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México: SEP, 1989.

SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. In: STAKE, Area monography series on curriculum evaluation, Beverly Hills: Sage Publication, 1967. V1.

SCRIVEN, M; STUFFLEBEAM, D. *Avaliação educacional: perspectivas, procedimentos e alternativas*. Vozes, Petrópolis, 1978.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. O significado da atual avaliação externa do MEC para as universidades brasileiras. 2000.

Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1106T.PDF>> Acesso em: 28 fev. 2007

SGUISSARDI, Valdemar. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. *In*: SGUISSARDI, Valdemar (org.). *Avaliação universitária em questão – reformas do Estado e da educação superior*. Campinas: Autores Associados, 1997.

SHIROMA, Eneida Oto *et al.* *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, Benedito *et al* (coods). *Dicionário de Ciências Sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1987.

SILVA, Jane Cristina. *O exame nacional de cursos: a utilização de resultados por instituições do distrito federal*. 2001. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

SILVA JR, João dos Reis ; CATANI, Afrânio M. ; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. Avaliação da educação superior no Brasil: uma década de mudanças. *Revista Avaliação*, Campinas, v. 8, n. 4, 2003.

SILVA Jr. João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista, Ed. da Universidade de São Francisco, 1999.

———. *In*: SGUISSARDI, Valdemar (org.). *Avaliação universitária em questão – reformas do Estado e da educação superior*. Campinas: Autores Associados, 1997.

SILVA, Luiz Inácio Lula. *In*: MORHY, Lauro (org.). *Brasil em questão: a universidade e a eleição presidencial*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2002. p.111-137

SILVA, Mônica Aparecida da Rocha. *Reformas da educação superior na América Latina: estudo de dois casos (Brasil e Chile)*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

SOUZA, Paulo Renato. O governo está fazendo boas reformas em sua política de ensino superior? Folha de S. Paulo 28 jul. 2001.

SUÁREZ Z., María Herlinda; MUÑOZ G., Humberto. Ruptura de la institucionalidad universitaria. In: ORDOKIKA S., Imanol (coord.). *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2004.

STUFFLEBEAM, D. L.; SHINKFIELD, A. J. *Evaluación sistemática*. Guía teórica y práctica. Madrid: Paidós-MEC, 1987.

STUFFLEBEAM, D.L. Alternativas em avaliação educacional: um guia de auto-ensino para educadores. In: SCRIVEN, M; STUFFLEBEAM, D. *Avaliação educacional: perspectivas, procedimentos e alternativas*. Vozes: Petrópolis, 1978.

———. Metaevaluation: concepts, standards and uses. In: BERK, R.A. (edit.). *Education evaluation methodology: the state of the art*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1981.

TEJADA F., José. La evaluación: su conceptualización. In: JIMÉNEZ, Bonifacio (editor). *Evaluación de programas, centros y profesores*. Madri: Sintesis Educación, 1999.

THIERRY, Rocio Llarena de. *La evaluación de la educación superior en México*. 1993. Disponível em: <http://www.anuiex.mx/principal/servicios/publicaciones/revsup/res089/art3.htm> Acesso em: 20 nov. 2006.

TYLER, R.W. *Princípios básicos de currículo e ensino*. Porto Alegre: Globo, 1976.

TRINDADE, Helgio. O novo contexto da avaliação nas universidades federais. *Pró-Posições*. V. 6, N. 1, mar. 1995.

———. A importância da avaliação das universidades. *Folha de S. Paulo*, 24 mar. 1995.

——— (Org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis, 3a ed. 2001

URTUZÜASTEGUI, Hugo A.; THIERRY, Rocio Llareda de. Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en México. In: (org.) *La evaluación y la acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2004.

VALENTI, Giovanna; CASTILLO, Gloria del. Interés público y educación superior: un enfoque de política pública. In: MUNGARAY L., Alejandro; VALENTI, Giovanna (coords.). *Políticas públicas y educación superior*. México: Anuiex, 1997.

VELLOSO, Jacques. Custos reais e custos contábeis da universidade pública. In: VELLOSO, Jacques (org.). *Universidade pública: política, desempenho, perspectivas*. Campinas-São Paulo: Papyrus, 1991.

VILLASEÑOR G. Guillermo. Reforma foxista del Estado en las políticas de educación superior. In: SOLÍS A., Ana Alicia; MARÍÑA, Abelardo; TORRES, Nina (coords.). *Globalización, Reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales*. México: Editorial Itaca, 2003.

VRIES, Wietse de. La evaluación en México: una década de avances y paradojas. In: *Pensamiento Universitario*. Tercera época 90. Diversidad y convergencia- estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior. México: Cesu-Unam, 2000.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. Tradução de Edmundo Campos. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

———. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Ed. UnB, 1991.

———. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Madri: Fondo de Cultura Económica, 2002.

WIESNER, Eduardo. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos. Nações Unidas/Cepal/Ilpes: Santiago, 2000.

WINKLER, Donald R. *La educación superior en América Latina: cuestiones sobre eficiencia y equidad*. Washington: Banco Mundial, 1994.

WORTHEN, Blaine R. et al, *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Ed. Gente, 2004.

XIMENES, Daniel de Aquino. *Modernidade reflexiva e avaliação no contexto das transformações do ensino superior*. 2002 Tese (doutorado) –. Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

ZORRILLA, Juan; Eugenio CETINA. Aseguramiento de la calidad en la educación superior en México. In: Malo, Salvador; Arturo Velásquez (coords.). *La calidad en la educación superior en México*. Una comparación internacional. México: Miguel Ángel Porrúa, 1998.

ARTIGOS DE JORNAIS

VEM AÍ, finalmente, a reforma do ensino superior. *Correio Braziliense*. Brasília, 30 mar. de 1985.

ANDES lamenta exclusão. *Correio Braziliense*. Brasília, 31 mar. 1985.

MÉDICOS e engenheiros criticam avaliação. *Correio Braziliense*. Brasília, 16 mar. 1995.

REITOR e ministro criticam avaliação. *Correio Braziliense*. Brasília, 20 mar. 1995.

CONSELHOS buscam apoio do congresso contra avaliação. *Correio Braziliense*. Brasília, 23 mar.1995.

A MP das universidades apresentada pelo governo FHC beneficiará o ensino superior? *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 25 mar.1995.

UNE crítica exame após final do curso. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 15 mar.1995.

REUNIÃO de reitores: defensores da avaliação pedem ajustes. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 20 mar. 1995.

REITORES tentam negociar avaliação. *Folha de S. Paulo*. 20 mar. 1995.

MINISTRO descarta proposta de reitores. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 21 mar. 1995.

COMISSÃO tenta barrar prova pós-faculdade. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 23 mar.1995.

REITORES são contra mudanças na MP. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 28 mar. 1995.

MINISTRO define mudanças no congresso. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 5 abr. 1995.

PROVA pode estigmatizar os reprovados, diz reitor. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 16 mar. 1995.

ALUNO com nota zero poderá tirar diploma. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 16 mar. 1995.

UNE vai a justiça contra provão. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 5 nov.1996.

RANKING também é tabu para europeus. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 10 nov.1996.

CONGRESSO aprova teste pós-faculdade a partir de 1996. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 24 nov. 1995.

PROVÃO no lugar certo, na hora errada. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 10 nov. 1996.

MEC começa em outubro avaliação das faculdades. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 21 mar. 1996.

MP altera estrutura do ensino. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 16 mar. 1995.

ESTUDANTE protesta contra MP 938. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 29 mar. 1995.

FÓRUM de reitores condena método ditatorial. *Jornal de Brasília*. Brasília, 17 mar. 1995.

EDUCAÇÃO exige um diálogo franco. *Jornal de Brasília*. Rio de Janeiro, 30 mar. 1995.

A RESISTÊNCIA conservadora. *O Globo*. Rio de Janeiro, 6 nov.1995.

MEDO da avaliação. *O Globo*. Rio de Janeiro, 5 dez. 1995.

O POLÊMICO exame final. *O Estado de S. Paulo*. 21 mar. 1995.

MAIOR desafio é reformar o ensino superior. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 24 jan. 1999

SISTEMA de avaliação da educação superior está em debate. *In: Jornal da Universidade. Porto Alegre, ano VI, n. 66, out. 2003.*

Jornal Campus Milenio. Cidade do México, 22 de jun. 2006.

BRASIL

ASSOCIAÇÃO Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). *Avaliação institucional*. Brasília: Andifes, 1994.

———. Mudança e desenvolvimento da universidade pública na América Latina. *Anais Seminário Internacional da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior* (Andifes). Brasília 5 set.1995., 1996.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

———. Ministério do Planejamento. Diretrizes de Ação do governo Collor. 15 mar. 1990

BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, nov. 1995.

———. Gestão pública para um Brasil de todos : um plano de gestão para o Governo Lula / Secretaria de Gestão. – Brasília: MP: SEGES, 2003.

———. Decreto nº 91.177. Brasília, 29 mar. 1985.

———. Decreto nº 2.026. Brasília, 10 out. 1996a.

———. Decreto nº 2.306. Brasília, 19 ago. 1997.

———. Decreto nº 3.860. Brasília, 9 jul. 2001.

———. Lei nº 9.678. Brasília, 3 jul.1998.

———. Lei nº 8.661. Brasília, 1993.

———. Lei nº 9131. Brasília, 24 nov. 1995c.

———. Lei nº 9.394 – Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB). Brasília, 20 dez. 1996b.

———. Lei nº 10. 861. Brasília, 14 abr. 2004.

———. Medida Provisória nº 938. Brasília, 16 mar. 1995a.

———. Medida Provisória nº 1.591. Brasília, 26 out. 1995b.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.605-B. Institui a Gratificação de Estímulo a Docência no Magistério Superior, e dá outras providências. Brasília, 1998.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). *A reforma do Estado no Brasil*. Brasília: Mare, 1998.

_____. _____. *Revista Reforma Gerencial*, nº 0. Brasília: Mare, março de 1998.

_____. Ministério da Educação. Documento Básico: avaliação das universidades brasileiras: uma proposta nacional. Brasília: MEC, 1993.

_____. _____. Programa setorial de ação do governo Collor na área de educação, 1991 – 1995. Brasília: MEC, 1990.

_____. _____. Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras (Paiub). Brasília, MEC/SESu, 1994.

_____. _____. Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação. Brasília: MEC/SESu, 2000.

_____. _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Provão 2002: relatório-síntese, resumo técnico. Brasília: INEP, 2002. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/provao/sintese/sintese2002.htm>> Acesso em: nov. 2006.

_____. _____. _____. A Educação superior no Brasil na década de 1990: 1991-2000. Brasília, INEP, 2003.

_____. _____. _____. Guia de Elaboração de Provas. ENADE, 2004.

_____. _____. _____. Censo da Educação Superior 2005. Brasília 12 dez. 2006.

_____. _____. _____. Avaliação Institucional: um estudo sobre o processo e os resultados (versão preliminar). Brasília, 12 dez. 2002.

_____. _____. _____. Comissão Nacional de Avaliação da Educação superior (Conaes): Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior. Brasília: Inep, 2004.

_____. _____. _____. Sistema Nacional de Avaliação da Educação superior: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. Brasília: Inep/ MEC, 2003.

_____. _____. _____. Sistema Nacional de Avaliação da Educação superior: da concepção à regulamentação. Brasília: Inep/MEC, 2004.

_____. _____. _____. Sistema Nacional de Avaliação da Educação superior: da concepção à regulamentação. Brasília: Inep/ MEC, 2007.

MÉXICO

ASOCIACIÓN Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (Anuies). Proyecto para el mejoramiento de la educación superior. *In: Revista de la Educación Superior*. n° 49, v. 13 (1). México: Anuies, jan./mar. 1984a.

_____. Acuerdos de la XXI Reunión ordinaria de la asamblea ordinaria de la Anuies. *In: Revista de la Educación Superior*. n° 49, v. 13 (1). México: Anuies, jan./mar. 1984b.

_____. La evaluación de la educación superior en México, ponencia aprobada en la VII reunión ordinaria de la asamblea ordinaria de la Anuies en Culiacán, Sin. México, Anuies, fev. 1984c.

_____. Compendio de criterios y procedimientos generales para la evaluación del sistema de educación superior y la autoevaluación institucional propuestos en la XXI asamblea general de la anuies. *In: Revista de la Educación Superior*. n° 49, v.13 (1). México: Anuies, jan./mar. 1984d.

_____. Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, 1986-1988 (PROIDES). México: Anuies, 1986.

_____. Propuesta de lineamientos para el proceso de evaluación de la educación superior. *In: Revista de la Educación Superior*. n° 73, v.19 (1). México: Anuies, jan./mar. 1990a.

_____. Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior (documento aprobado na IX reunião extraordinária da assembléia geral da Anuies). *In: Revista de la Educación Superior*. México v. 19 (3), n° 75, jul./set. 1990b.

_____. *Estatuto da Anuies*. México: Anuies, 1991.

CENTRO Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval). *Hacia dónde vamos?* México: Ceneval, 2004.

_____. La educación superior en el nuevo milenio: una primera aproximación. México; Ceneval, 2006.

COMITÉS Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (Ciees). Más de una década de impulso a la calidad de la educación superior en México. México: Ciees, 2002.

_____. Indicadores de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, en relación con la consolidación para la acreditación. México: Ciees, 2006.

COORDINACIÓN Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes). Plan Nacional de Educación Superior, lineamientos generales para el periodo 1981-1991. México: Conpes, 1981.

COORDINACIÓN Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes). Programa Nacional de Educación Superior, 1984-1988. México: Conpes/SEP, 1984.

CONSEJO para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes). *Programas educativos de licenciaturas y técnico superior universitario (TSU)* reconocidos por su buena calidad. México, maio 2006.

MÉXICO. *Diario Oficial de la Federación*. 26 jul. 1984.

_____. Ley General de Educación. México, 13 jul. 1993.

_____. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2006.

_____. *Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988)*. México: Poder Ejecutivo Federal, 1982.

_____. Pacto de Solidaridad Económica, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social. México, 15 dez. 1987.

_____. Secretaría de Educación Pública (SEP). Programa Nacional de Modernización Educativa, 1989-1994. México, SEP, 1989.

_____. _____. Lineamientos Generales y Estrategia para Evaluar la Educación Superior, Cuadernos de Modernización Educativa 1989-1994, núm. 5. México: SEP, 1991.

_____. _____. Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000. México: SEP, 1995.

_____. _____. Programa Nacional de Educación, 2001-2006. México: SEP, 2001.

_____. _____. Programa de Mejoramiento del profesorado: un primer análisis de su operación e impactos en el proceso de fortalecimiento académico de las universidades públicas. México: SEP, 2006.

OUTRAS FONTES

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

COMISSÃO Econômica para América Latina e Caribe/Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, Cepal-Unesco. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, ONU, 1992.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, (Unesco). Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. *La educación superior en el siglo XXI: visión y acción*. UNESCO, 1998.

_____. *Reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe, entre los años 1998 y 2003*. Caracas: Unesco-Iesalc. 2003.

_____. *Hacia las sociedades del conocimiento*. Unesco, 2005.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, (Unesco). *Informe sobre la educación superior en América latina y el caribe – 2000-2005: la metamorfosis de la educación superior*. Caracas: UNESCO, 2006.

OCDE. *Universities under Scrutiny*, Paris: OCDE, 1987.

———. *Governing in transition*. Public Management Reforms. *In*: OCDE Countries. Paris: OCDE, 1995.

APÊNDICE 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

- 1) De onde veio a proposta de instituir a avaliação do ensino de graduação?
- 2) Quando iniciou a avaliação do ensino de graduação como política pública?
- 3) Quais são os fatos que influenciaram na institucionalização da avaliação do ensino de graduação? Quais foram os principais atores envolvidos no processo? Por favor, descreva como ocorreu o processo.
- 4) O que o senhor (a) entende por institucionalização da avaliação do ensino de graduação?
- 5) Quais são os elementos que caracterizam a avaliação do ensino de graduação como institucionalizada?
- 6) De que maneira docentes, discentes, gestores educacionais reagiram ao processo de institucionalização da avaliação do ensino de graduação?
- 7) Quais são os objetivos explícitos e implícitos da avaliação do ensino de graduação?
- 8) Existe relação entre crise fiscal do Estado e a introdução da avaliação do ensino de graduação? Se sim, qual é a relação que existe?
- 9) Existe relação entre reforma do Estado e institucionalização da avaliação do ensino de graduação? Se sim, qual é a relação existente?
- 10) Qual é a relação entre avaliação da educação superior e formação de capital humano, como estratégia do Estado para tornar a economia dos países mais competitiva, em um contexto de globalização econômica e sociedade do conhecimento?
- 11) Qual é a sua opinião sobre a seguinte afirmação “a avaliação da educação superior foi introduzida como mecanismo para exercer o controle da qualidade do ensino que estava sendo ofertado, em um contexto de expansão desse nível educacional”?
- 12) Quais são os efeitos da avaliação do ensino de graduação nas instituições de educação superior?
- 13) De que forma a qualidade da educação foi afetada com a introdução da avaliação do ensino de graduação?
- 14) O senhor (a) conhece o que ocorreu no Brasil em termos de avaliação do ensino de graduação? Se a resposta for afirmativa, quais são as semelhanças e as diferenças, especialmente no que se refere ao processo de institucionalização? (questão formulada apenas para os informantes brasileiros).

- 15) O senhor (a) conhece o que ocorreu no México em termos de avaliação do ensino de graduação? Se a resposta for afirmativa, quais são as semelhanças e as diferenças, especialmente no que diz respeito ao processo de institucionalização? (questão apresentada apenas para os informantes mexicanos).
- 16) Os resultados da avaliação do ensino de graduação são públicos? (questão apresentada apenas para os informantes mexicanos).
- 17) No México, há vários organismos avaliadores, existe articulação entre eles? Pode-se dizer que há um sistema de avaliação da educação superior? (questão apresentada apenas aos informantes mexicanos).
- 18) Existe algum aspecto que o senhor (a) queira acrescentar e que eu não lhe perguntei?

APÊNDICE 2

| PAÍS | NOME | PRINCIPAIS ATIVIDADES | LUGAR E DATA DA ENTREVISTA | FUNÇÃO QUE DESEMPENHAVA NO MOMENTO DA ENTREVISTA |
|---------------|----------------------------------|---|---|--|
| Brasil | Helgio H. Casses Trindade | Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1992-1996); Presidente da Comissão de Avaliação da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); Presidente da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior nomeada pelo MEC, que elaborou o SINAES; Presidente da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) | Hotel Nacional-Brasília-Brasil/ 20-09-2006 | Conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. |
| | Isaura Belloni | Professora da UnB; Conduziu a primeira experiência de avaliação da UnB; Membro da Comissão de Avaliação da Andifes; Participou do grupo de discussões do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU); Membro da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior nomeada pelo MEC, que elaborou o SINAES; Membro com notório saber científico, filosófico e artístico da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). | Câmara dos Deputados, Brasília-DF-Brasil/ 28-09-2006 | Membro com notório saber científico, filosófico e artístico da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). |
| | Dilvo Ilvo Ristoff | Professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Membro da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior nomeada pelo MEC, que elaborou o SINAES. | INEP/MEC-Brasília-Brasil 28-09-2006 | Diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior do INEP/MEC |
| | Orlando Pilati | Professor da Universidade Federal do Paraná e Assessor da SESu/MEC na área de políticas públicas de educação superior, desde a década de 1980. | MEC/Brasília- Brasil 21-09-2006 | Coordenador geral de Acreditação de Cursos e Instituições de Educação Superior da SESu/MEC. |

| PAÍS | NOME | PRINCIPAIS ATIVIDADES | LUGAR E DATA DA ENTREVISTA | FUNÇÃO QUE DESEMPENHAVA NO MOMENTO DA ENTREVISTA |
|---------------|------------------------------|---|--|---|
| Brasil | Tancredo Maia Filho | Diretor de Avaliação da Educação Superior do Ministério da Educação (MEC); Coordenador Nacional do Exame Nacional de Cursos (ENC) | MEC-Brasília-Brasil 27 -03-2006. | Coordenador Geral do Programa Brasil Alfabetizado – MEC. |
| | Nelson Cardoso Amaral | Professor e Vice-reitor da Universidade Federal de Goiás (UFG) – 1990-1998; Membro da Comissão Especial da Avaliação (CEA) da Educação Superior nomeada pelo MEC, que elaborou o SINAES; Membro da Comissão do ENADE de Física, nomeado pelo MEC/INEP. | UFG 26-10-2006 | Assessor Especial da Reitoria da UFG |
| | Jacques Rocha Velloso | Professor da Universidade de Brasília (UnB), especialista em financiamento da educação superior e consultor do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) – 1987; Membro da Câmara de Educação Superior/CNE – 1996-2000. | FE/UnB-Brasília-DF 27 -09-2006 | Professor titular da Universidade de Brasília |
| México | Mário Rueda | Pesquisador do Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) da UNAM, participou de várias comissões de avaliação de desempenho acadêmico; no período de 2004-2005, ocupou o cargo de presidente do Comité Directivo do Consejo Mexicano de Investigación Educativa. | CESU/UNAM- Cidade do México- México 27-03- 2006 | Pesquisador do Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) da UNAM |

| PAÍS | NOME | PRINCIPAIS ATIVIDADES | LUGAR E DATA DA ENTREVISTA | FUNÇÃO QUE DESEMPENHAVA NO MOMENTO DA ENTREVISTA |
|---------------|----------------------------------|---|---|---|
| México | Antonio Gago Huguet | 1994-2002: Diretor Geral do Centro Nacional de Evaluación para la educación superior (CENEVAL); 1992-1993: Subsecretario de Educação Superior e pesquisa científica da Secretaria de Educación Pública (SEP); 1986-1982: Diretor Geral de Educação Superior da Secretaria de Educación Pública (SEP); 1977-1986: Secretário Acadêmico da ANUIES; Coordenador de Assesores do Secretário de Educação Pública | SEP- Cidade do México-México 9 -04-2006 | Coordenador de assessores da SEP |
| | Angel Díaz Barriga | Especialista em avaliação da educação superior, tem inúmeras publicações sobre o tema, foi diretor do Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU)/UNAM. | CESU/UNAM 26-04- 2006 e 3-05-2006 | Pesquisador do Centro de Estudos sobre a Universidade |
| | Alejandro Canales Sánchez | Especialista em avaliação de desempenho docente, tem inúmeras publicações sobre o tema, professor-pesquisador da UNAM. | CESU/UNAM 6-06- 2006 | Pesquisador do Centro de Estudos sobre a Universidade |
| | Humberto Muñoz | Professor da UNAM, pesquisador do Instituto de Investigaciones Sociales da UNAM; Diretor do Centro de Estudios sobre la universidad (CESU). | Instituto de Investigaciones Sociales da UNAM- Cidade do México-México 24-04- 2006 | Pesquisador do Instituto de Investigaciones Sociales e Coordenador do Seminário de Educação Superior da UNAM. |
| | Imanol Ordorika | Professor da UNAM, Ex líder do Comité estudiantil Universitario (CEU); Fundador e coordenador do Seminário Interinstitucional sobre Educação Superior. | Instituto de Investigaciones Económicas (IIE)/ UNAM - Cidade do México-México. 4-05-2006 | Pesquisador do Instituto de Investigaciones Económicas (IIE)/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). |

| PAÍS | NOME | PRINCIPAIS ATIVIDADES | LUGAR E DATA DA ENTREVISTA | FUNÇÃO QUE DESEMPENHAVA NO MOMENTO DA ENTREVISTA |
|--------|------------------------------|---|--|---|
| México | Fernando Chacón □ | Diretor da área de planejamento da Universidad Simon Bolívar, presidente da comissão de avaliadores da Federación de Instituciones Particulares de Educación Superior (Fimpes). | Universidad Simón Bolívar-Cidade do México- México 8-05-2006. | Diretor da área de planejamento da Universidad Simon Bolívar, presidente da comissão de avaliadores da Federación de Instituciones Particulares de Educación Superior (Fimpes). |
| | Javier Mendonza Rojas | Pesquisador do Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU); no período de 1987-1997, participou da Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (Anuies) em distintos projetos, tais como: Evaluación y seguimiento del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior; diagnósticos sobre a Educação Superior e propostas da Anuies ao Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 e ao Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000; contribuiu com a elaboração de programas de avaliação da educação; Participou da equipe técnica que elaborou o documento da Anuies “La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo”. Participou da equipe de transição educativa sobre educação superior do presidente Vicente Fox. | CESU/UNAM-Cidade do México-México 9-05-2006. | Pesquisador do Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) e Diretor geral de Estudos e Projetos da Anuies |
| | José Medel | Professor da UNAM, funcionário do Ceneval desde a sua criação (1994), desempenhou vários cargos de direção nesse organismo avaliador. | Cidade do México- México 19-05- 2006. | Diretor geral adjunto de operação do Ceneval |

| PAÍS | NOME | PRINCIPAIS ATIVIDADES | LUGAR E DATA DA ENTREVISTA | FUNÇÃO QUE DESEMPENHAVA NO MOMENTO DA ENTREVISTA |
|---------------|-----------------------------------|--|--|--|
| México | Manoel Pérez Rocha | Reitor da Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM); ex coordenador geral dos Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). | UACM 14-06-2006 | Reitor da Universidad Autónoma de la Ciudad De México (UACM) |
| | Javier De La Garza Aguilar | Coordenador geral do CIEES; Diretor geral do Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). | CIEES- Cidade do México- México 22-06-2006. | Coordenador geral do CIEES; Diretor geral do Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). |

ANEXO 1

RELAÇÃO NOMINAL DOS PARTICIPANTES DA VOTAÇÃO Medida Provisória n.º 1.159, de 26 out. 1995.

VOTARAM OS SENHORES DEPUTADOS

| Deputado | Bloco | Partido | Voto | Deputado | Bloco | Partido | Voto |
|----------------------|-------|-------------|------------|--------------------|-------|-------------|------------|
| Roraima | | | | Rondônia | | | |
| Elton Rohnelt | Bloco | PSC | Sim | Carlos Camurça | - | PPB | Sim |
| Luciano Castro | - | PPB | Sim | Eurípedes Miranda | - | PDT | Não |
| Luis Barbosa | Bloco | PTB | Sim | Expedito Júnio | Bloco | PL | Sim |
| Moises Lipnik | Bloco | PTB | Sim | Ildemar Kussler | - | PSDB | Sim |
| Salomão Cruz | Bloco | PFL | Sim | Silvernani Santos | - | PPB | Sim |
| Amapá | | | | Acre | | | |
| Antonio Feijão | - | PSDB | Sim | Carlos Airton | - | PPB | Sim |
| Eraldo Trindade | - | PPB | Não | Chicão Brígido | - | PMDB | Sim |
| Gervásio Oliveira | Bloco | PSB | Não | Francisco Diógenes | Bloco | PFL | Sim |
| Munia Pinheiro | Bloco | PFL | Sim | Maun Sérgio | - | PMDB | Não |
| Valdenor Guedes | - | PPB | Sim | Tocantins | | | |
| Pará | | | | Antônio Jorge | - | PPB | Sim |
| Ana Júlia | - | PT | Não | Darci Coelho | Bloco | PFL | Sim |
| Antônio Brasil | - | PMDB | Não | Dolores Nunes | - | PSDB | Sim |
| Benedito Guimarães | - | PPB | Sim | Freire Júnio | - | PMDB | Sim |
| Gerson Peres | - | PPB | Sim | João Ribeiro | Bloco | PFL | Sim |
| Giovanni Queiroz | - | PDT | Não | Oswaldo Reis | - | PPB | Sim |
| Hilário Coimbra | Bloco | PT | Sim | Paulo Mourão | - | PSDB | Sim |
| José Priante | - | PMDB | Não | Udson Bandiera | - | PMDB | Sim |
| Olávio Rocha | - | PMDB | Sim | Maranhão | | | |
| Paulo Rocha | - | PT | Não | Albérico Filho | - | PMDB | Sm |
| Paulo Titan | - | PMDB | Sim | Antônio J. Araújo | Bloco | PFL | Sim |
| Raimundo Santos | Bloco | PFL | Sim | César Bandeira | Bloco | PFL | Sim |
| Ubaído Corrêa | - | PMDB | Sim | Costa Ferreira | Bloco | PFL | Sim |
| Amazonas | | | | Davi Alves Silva | Bloco | PMN | Sim |
| Alzira Éwerton | - | PPB | Sim | Domingos Dutra | - | PT | Não |
| Arthur Virgúlio Neto | - | PSDB | Sim | Jayme Santana | - | PSDB | Sim |
| Átila Lins | Bloco | PFL | Sim | José Carlos Sabóia | Bloco | PSB | Não |
| Carlos da Carbrás | Bloco | PFL | Sim | Magno Bacelar | - | SIP | Sim |
| Euler Ribeiro | - | PMDB | Sim | Nan Souza | - | PPB | Sim |
| Luiz Fernando | - | PSDB | Sim | Sebastião Madeira | - | PSDB | Sim |
| Pauderney Avelino | - | PPB | Sim | | | | |

| Deputado | Bloco | Partido | Voto | Deputado | Bloco | Partido | Voto |
|---------------------|-------|---------|-------|----------------------------|-------|---------|-------|
| Ceará | | | | Piauí | | | |
| Anibal Gomas | - | PMDB | Não | Alberto Silva | - | PMDB | Sim |
| Antônio Ballmann | - | PSDB | Sim | B. Sá | - | PSDB | Sim |
| Edson Queirvz | - | PPB | Não | Ciro Nogueira | Bloco | PFL | Sim |
| Edson Silva | - | PDT | Sim | João Henrique | - | PMDB | Sim |
| Firmo de Castro | - | PSDB | Sim | Paes Landim | Bloco | PFL | Sim |
| Gonzaga Mota | - | PMDB | Sim | Waldir Dias | - | PPB | Sim |
| Inacio Arruda | - | PCdoB | Não | Rio Grande do Norte | | | |
| José Linhares | - | PPB | Sim | Augusto Viveiros | Bloco | PFL | Sim |
| José Pimentel | - | PT | Não | Betinho Rosado | Bloco | PFL | Sim |
| Marcelo Teixeira | - | PMDB | Sim | Carlos Alberto | Bloco | PFL | Sim |
| Nelson Otoch | - | PSDB | Sim | Cipriano Correia | - | PSDB | Sim |
| Pimentel Gomas | - | PSDB | Sim | Henrique E. Alves | - | PMDB | Sim |
| Pinheiro Landim | - | PMDB | Sim | Iberé Ferreira | Bloco | PFL | Sim |
| Rommel Feijá | - | PSDB | Sim | Laire Rosado | - | PMDB | Sim |
| Ubiratan Aguiar | - | PSDB | Sim | Paraíba | | | |
| Vicente Arruda | - | PSDB | Sim | Armando Abilio | - | PMDB | Sim |
| Zê Gerardo | - | PSDB | Sim | Cássio Cunha Lima | - | PMDB | Não |
| Pernambuco | | | | Gilvan Freire | - | PMDB | Não |
| Fernando Ferro | - | PT | Não | Ivandro Cunha Lima | - | PMDB | Sim |
| Gonzaga Patriota | Bloco | PSB | Não | José Aldemir | - | PMDB | Não |
| Humberto Costa | - | PT | Não | José Luiz Clerot | - | PMDB | Sim |
| Inocêncio Oliveira | Bloco | PFL | Sim | Roberto Paulino | - | PMDB | Sim |
| João Colaço | Bloco | PSB | Sim | Wilson Braga | - | PDT | Sm |
| José Jorge | Bloco | PFL | Sim | Alagoas | | | |
| Luiz Piauhyllino | Bloco | PSDB | Sim | Albérico Cordeiro | Bloco | PTB | Sim |
| Nilson Gibson | Bloco | PSB | Não | Augusto Farias | - | PPB | Sim |
| Ricardo Heráclio | Bloco | PMN | Não | Benedito de Lira | Bloco | PFL | Sim |
| Roberto Fontes | Bloco | PFL | Sim | Fernando Torres | - | PSDB | Abst. |
| Roberto Magalhães | Bloco | PFL | Sim | José Thomaz Nonô | - | PMDB | Sim |
| Sérgio Guerra | Bloco | PSB | Sim | Moacyr Andrade | - | PPB | Sim |
| Woiney Queiroz | - | PDT | Não | Olavo Calheiros | - | PMDB | Não |
| Sergipe | | | | Espírito Santo | | | |
| Adelson Ribeiro | - | PSDB | Sim | Adelson Salvador | Bloco | PSB | Sim |
| Carlos Magno | Bloco | PFL | Sim | Feu Rosa | - | SDB | Sim |
| Cleonânicio Fonseca | - | PPB | Abst. | João Coser | - | PT | Não |
| José Teles | - | PPB | Sim | Jorge Anders | - | PSDB | Sim |
| Marcelo Déda | - | PT | Não | Luiz Buaiz | Bloco | PL | Sim |
| Pedro Valadares | Bloco | PSB | Não | Nilton Baiano | - | PMDB | Sim |
| Wilson Cunha | Bloco | PFL | Sim | Roberto Valadão | - | PMDB | Sim |
| Mato Grosso | | | | Theodorico Ferraço | Bloco | PTB | Sim |
| Augustinho Freitas | - | PPB | Sim | Distrito Federal | | | |
| Gilney Viana | - | PT | Não | Agnelo Queiroz | - | PCdoB | Não |
| Roberto França | - | PSDB | Abst. | Augusto Carvalho | - | PPS | Não |
| Rogério Silva | - | PPB | Sim | Benedito Domingos | - | PPB | Sim |
| Welinton Fagundes | Bloco | PL | Sim | Chico Vigilante | - | PT | Não |
| | | | | Jofran Frejat | - | PPB | Não |
| | | | | Mana Laura | - | PT | Não |
| | | | | Osório Adriano | Bloco | PFL | Sim |
| | | | | Wigberto Tartuce | - | PPB | Sim |

| Deputado | Bloco | Partido | Voto | Deputado | Bloco | Partido | Voto |
|---------------------|--------------|----------------|--------------|-------------------------|--------------|----------------|--------------|
| Bahia | | | | Minas Gerais | | | |
| Alcides Modesto | - | PT | Não | Aécio Neves | - | PSDB | Sim |
| Aroldo Cedraz | Bloco | PFL | Sim | Antônio Aureliano | - | PSDB | Sim |
| Beto Lelis | Bloco | PSB | Não | Antônio do Vaile | - | PMDB | Sim |
| Claudio Cajado | Bloco | PFL | Sim | Araceiy de Paula | Bloco | PFL | Sim |
| Domingos Leonelli | - | PSDB | Sim | Armando Costa | - | PMDB | Sim |
| Félix Mendonça | Bloco | PTB | Sim | Bonifácio de Andrada | Bloco | PTB | Sim |
| Haroldo Lima | Bloco | PTB | Sim | Carlos Melies | Bloco | PFL | Sim |
| Haroldo Lima | - | PCdB | Não | Chico Ferramenta | - | PT | Não |
| Jairo Azi | Bloco | PFL | Sim | Danilo de Castro | - | PSDB | Abst. |
| Jairo Carneiro | Bloco | PFL | Sim | Edson Soares | - | PSDB | Sim |
| Jaques Wagner | - | PT | Não | Eduardo Barbosa | - | PSDB | Sim |
| João Almeida | - | PMDB | Sim | Elias Murad | - | PSDB | Sim |
| João Leão | - | PSDB | Sim | Eliseu Resende | Bloco | PFL | Sim |
| Jonival Lucas | Bloco | PFL | Sim | Fernando Diniz | - | PMDB | Sim |
| José Carlos Aleluia | Bloco | PFL | Sim | Francisco Horta | Bloco | PL | Sim |
| José Rocha | Bloco | PFL | Sim | Genésio Bernardino | - | PMDB | Sim |
| José Tude | Bloco | PTB | Sim | Hugo Rodrigues da Cunha | Bloco | PFL | Sim |
| Leur Lomanto | loco | PFL | Sim | Ibrahim Abi-Ackel | - | PPB | Sim |
| Luiz Braga | Bloco | PFL | Sim | Jaime Martins | Bloco | PFL | Sim |
| Luiz Moreira | Bloco | PFL | Sim | Jair Siqueira | Bloco | PFL | Sim |
| Manoel Castro | Bloco | PFL | Sim | João Fassarelia | - | PT | Não |
| Marcos Medrado | - | PPB | Sim | Márcio Reinaldo Moreira | - | PPB | Sim |
| Mário Negromonte | - | PSDB | Sim | Marcos Lima | - | PMDB | Não |
| Nestor Duarte | - | PMDB | Sim | Maria Elvira | - | PMDB | Sim |
| Pedro irujo | - | PMDB | Sim | Maurício Campos | Bloco | PL | Sim |
| Roberto Santos | - | PSDB | Sim | Mauro Lopes | Bloco | PFL | Sim |
| Roland Lavigne | Bloco | PL | Sim | Newton Cardoso | - | PMDB | Não |
| Severiano Alves | - | PDT | Abst. | Nilmário Miranda | - | PT | Não |
| Simara Ellery | - | PMDB | Sim | Odelmo Leão | - | PPB | Sim |
| Ursicino Queiroz | Bloco | PFL | Sim | Osmânio Pereira | - | PSDB | Sim |
| Goiás | | | | | | | |
| Aldo Arantes | - | PCdoB | Não | Paulo Delgado | - | PT | Não |
| Barbosa Neto | - | PMDB | Não | Paulo Heslander | Bloco | PTB | Sim |
| Jovair Arantes | - | PSDB | Não | Philemon Rodrigues | Bloco | PTB | Abst. |
| Marconi Perillo | - | SDB | Sim | Raul Belém | Bloco | PFL | Sim |
| Maria Valadão | - | PPB | Sim | Romel Anízio | - | PPB | Sim |
| Nair Xavier Lobo | - | PMDB | Sim | Ronaldo Perim | - | PDB | Abst. |
| Orcino Gonçalves | - | PMDB | Sim | Sandra Starling | - | PT | Não |
| Pedrinho Abrão | Bloco | PTB | Sim | Saraiva Fel ipe | - | PMDB | Sim |
| Pedro Canedo | Bloco | PI | Sim | Sérgio Miranda | - | PCdoB | Não |
| Pedro Wilson | - | PT | Não | Sérgio Naya | - | PPB | Sim |
| Roberto Balestra | - | PPB | Sim | Suas Brasileiro | - | PMDB | Sim |
| Rubens Cosac | - | PMDB | Sim | Sílvio Abreu | - | PDT | Não |
| Vilmar Rocha | Bloco | PFL | Sim | Tilden Santiago | - | PT | Não |
| Zê Gomes da Rocha | Bloco | PSD | Sim | Vittorio Medioli | - | PSDB | Sim |
| | | | | Zaire Rezende | - | PMDB | Sim |

| Deputado | Bloco | Partido | Voto | Deputado | Bloco | Partido | Voto |
|---------------------------|--------------|----------------|-------------|--------------------------|--------------|----------------|-------------|
| Rio de Janeiro | | | | São Paulo | | | |
| Agnaldo Timoteo | - | PPB | SIM | Adhemar de Barros Filho | - | PPB | Sim |
| Alcione Athayde | - | PPB | Sim | Aldo Rebelo | - | PCdoB | Não |
| Alexandre Santos | - | PSDB | Sim | Antônio Carlos Pannunzio | - | PSDB | Sim |
| Alvaro Vaile | Bloco | PL | Sim | Arlindo Chinaglia | - | PT | Não |
| Arolde de Oliveira | Bloco | PFL | Sim | Arnaldo Faria de Sã | - | PPB | Sim |
| Ayrton Xerez | - | PSDB | Sim | Arnaldo Madeira | - | PSDB | Sim |
| Candinho Mattos | - | PMDB | Sim | Ary Kara | - | PMDB | Sim |
| Cidinha Campos | - | PDT | Não | Ayres da Cunha | Bloco | PFL | Sim |
| Edson Ezequiel | - | PDT | Não | Carlos Nelson | - | PMDB | Sim |
| Eduardo Mascarenhas | - | PSDB | Sim | Celso Daniel | - | PT | Não |
| Eurico Miranda | - | PPB | Não | Celso Russomanno | - | PSDB | Sim |
| Fernando Gonçalves | Bloco | PTB | SIM | Coraucci Sobrinho | Bloco | PFL | Sim |
| Fernando Lopes | - | PDT | Não | Cunha Bueno | - | PPB | Não |
| Francisco Dornelles | - | PPB | Sim | Cunha Lima | - | PSDB | Sim |
| Jair Bolsonaro | - | PPB | Não | De Velasco | Bloco | PSD | Sim |
| Jandira Feghali | - | PCdoB | Não | Duilio Pisaneschi | Bloco | PTB | Sim |
| João Mendes | Bloco | PTB | Sim | Edinho Araújo | - | PMDB | Sim |
| Jorge Wilson | - | PMDB | Sim | Eduardo Jorge | - | PT | Não |
| José Carlos Lacerda | - | PP | Sim | Fernando Zuppo | - | PDT | Não |
| Laprovita Vieira | - | PPB | Sim | Franco Montoro | - | PSDB | Sim |
| Laura Carneiro | Bloco | PFL | Sim | Hélio Bicudo | - | PT | Não |
| Lima Netto | Bloco | PFL | Sim | Hélio Rosas | - | PMDB | Sim |
| Lindberg Farias | - | PCdoB | Não | Ivan Valente | - | PT | Não |
| Márcia Cibilis Viana | - | PDT | Não | Jair Menegueili | - | PT | Não |
| Marcio Fortes | - | PSDB | Sim | João Paulo | - | PT | Não |
| Milton Temer | - | PT | Não | José Aníbal | - | PSDB | Sim |
| Miro Teixeira | - | PDT | Não | José Aug | - | PT | Não |
| Noel de Oliveira | - | PMDB | Não | José Coimbra | Bloco | PTB | Sim |
| Roberto Campos | - | PPB | Sim | José Genoino | - | PT | Não |
| Roberto Jetterson | Bloco | PTB | Sim | Koyulha | - | PSDB | Sim |
| Rubem Medina | Bloco | PFL | Sim | Luciano Zica | - | PT | Não |
| Simão Sessim | - | PB | Sim | Luiz Carlos Santos | - | PMDB | Sim |
| Sylvio Lopes | - | PSDB | Sim | Luiz Gushiken | - | PT | Não |
| Vanessa Felipe | - | PSDB | Sim | Marcelo Barbieri | - | PMD | Sim |
| Mato Grosso do Sul | | | | Nelson Marquezeili | Bloco | PTB | Sim |
| Andre Puccinelli | - | PMB | Sim | Paulo Lima | Bloco | PFL | Sim |
| Dilso Sperafico | - | PMDB | Sim | Robson Tuma | - | SL | Sim |
| Maniu Guimarães | Bloco | PFL | Sim | Salvador Zimbaidi | - | PSDB | Sim |
| Marisa Serrano | - | PMDB | Sim | Teima de Souza | - | PT | Não |
| Nelson Trad | Bloco | PTB | Sim | Tuga Angerami | - | PSDB | Sim |
| Saulo Queiroz | Bloco | PFL | Sim | Vadão Gomas | - | PPB | Sim |
| | | | | Valdemar Costa Neto | Bloco | PL | Sim |
| | | | | Welson Gasparini | - | PPB | Sim |
| | | | | ZulaJê Cobra | - | PSDB | Sim |

| Deputado | Bloco | Partido | Voto | Deputado | Bloco | Partido | Voto |
|-----------------------|--------------|----------------|-------------|--------------------------|--------------|----------------|-------------|
| Pará | | | | Rio Grande do Sul | | | |
| Abelardo Lupion | Bloco | PFL | Sim | Adão Pretto | - | PT | Não |
| Affonso Camargo | Bloco | PFL | Sim | Adroaldo Streck | - | PSDB | Sim |
| Alexandre Ceranto | Bloco | PFL | Sim | Adylson Motta | - | PPB | Sim |
| Basilio Viliani | - | PPB | Sim | Aírton Dipp | - | PDT | Não |
| Chico da Princesa | Bloco | PTB | Sim | Augusto Nardes | - | PPB | Sim |
| Dilceu Sperafico | - | PPB | Sim | Carlos Cardinal | - | PDT | Não |
| Elias Abrahão | - | PMDB | Sim | Darcísio Perondi | - | PMDB | Sim |
| Flávio Ams | - | PSDB | Sim | EnioBacci | - | PDT | Não |
| Hermes Parcianelio | - | PMDB | Não | Esther Grossi | - | PT | Não |
| Homero Oguido | - | PMDB | Sim | Germano Rigotto | - | PMDB | Sim |
| José Janene | - | PPB | Sim | Hugo Lagranha | Bloco | PTB | Sim |
| Luciano Pizzatto | Bloco | PFL | Sim | Ivo Mainardi | - | PMDB | Sim |
| Luiz Carlos Haully | - | PSDB | Sim | Jair Soares | Bloco | PFL | Sim |
| Maurício Requião | - | PMDB | Sim | Jarbas Lima | - | PPB | Sim |
| Nedson Micheleti | - | PT | Não | José Fortunati | - | PT | Não |
| Nelson Meurer | - | PPB | Sim | Luís Roberto Ponte | - | PMDB | Sim |
| Padre Roque | - | PT | Não | Luiz Mainardi | - | PDT | Não |
| Paulo Bernardo | - | PT | Não | Matheus Schmidt | - | PDT | Não |
| Renato Johnsson | - | PPB | Sim | Neison Marchezan | - | S/P | Sim |
| Rkardo Gomyde | - | PCdoB | Não | Paulo Paim | - | PT | Não |
| Valdomiro Meger | - | PPB | Não | Paulo Ritzel | - | PMDB | Sim |
| Vilson Santini | Bloco | PTB | Não | Wilson Branco | - | PMDB | Não |
| Wemer Wanderer | Bloco | PFL | Sim | Wilson Cignachi | - | PMDB | Sim |
| Santa Catarina | | | | | | | |
| Edinho Bez | - | PMDB | Sim | | | | |
| Edison Andrino | - | PMDB | Sim | | | | |
| Hugo Biehl | - | PPB | Sim | | | | |
| João Pizzolatti | - | PPB | Sim | | | | |
| José Carlos Vieira | -Bloco | PFL | Sim | | | | |
| José Fritsch | - | PT | Não | | | | |
| Leonel Pavan | - | PDT | Não | | | | |
| Mário Cavaiiazzi | - | PPB | Sim | | | | |
| Milton Mendes | - | PT | Não | | | | |
| Paulo Bauer | - | S/P | Sim | | | | |
| Paulo Bornhausen | Bloco | PFL | Sim | | | | |
| Paulo Gouvêa | Bloco | PFL | Sim | | | | |
| Rivaldo Macari | - | PMDB | Sim | | | | |
| Serafim Venzon | - | PDT | Não | | | | |
| Valdir Colatto | - | PMB | Sim | | | | |

Resultado 276 votos sim

98 votos não

7 abstenções

Total 381

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos com o gestor público Tancredo Maia Filho.

VOTARAM OS SENHORES SENADORES:

Os votos dos Senadores “**Não**” foram registrados no painel eletrônico (votação simbólica), somente se manifestaram os votos contrários a aprovação à pedido do Senador EDUARDO SUPLICY (PT - SP) que também votou contra a aprovação do PLV.

Foram então registrados os seguintes votos:

O SR. JOSÉ EDUARDO DUTRA (PT - SE) Meu voto é “não”, Sr. Presidente.

O SR. LAURO CAMPOS (PT - DF) Voto “não”, Sr. Presidente.

O SR. SEBASTIÃO ROCHA (PDT - AP) Voto “não”, Sr. Presidente.

A SRA. JÚNIA MARISE (PDT - MG) Meu voto é “não”, Sr. Presidente.

O SR. JOSAPHAT MARINHO (PFL - BA) Voto “não”, Sr. Presidente.

O PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N.º 21, DE 1995 FOI APROVADO, no plenário do Congresso Nacional (sessão conjunta), em 23, de novembro de 1995, e no mesmo dia foi encaminhado à sanção do Presidente da República.