

A educação superior brasileira no contexto da reforma do Estado: reflexões sobre avaliação externa de cursos e autonomia universitária

Brazilian higher education vis-a-vis the State Reform: an inquiry on external course evaluation and university autonomy

Resumo

O presente artigo explora os impactos da reforma do Estado, ocorrida no governo FHC, na educação superior brasileira, com destaque para as políticas de avaliação de cursos de graduação, percorrendo o caminho das principais políticas implantadas e de suas possíveis influências nas políticas educacionais vigentes. Sem a pretensão de esgotar o assunto, discute os processos de avaliação de cursos de graduação em contraponto ao conceito de autonomia universitária. Por meio de uma pesquisa empírica, traz a percepção de coordenadores de cursos sobre o impacto dos resultados da avaliação, buscando contribuir para a reflexão sobre os possíveis efeitos dos processos avaliativos na consolidação da autonomia didático-pedagógica e da identidade dos cursos.

Palavras-chave: Reforma do Estado, Educação superior, Processos avaliativos; Autonomia universitária, Coordenadores de curso

Abstract

This article addresses the impact of the State Reform carried out by the FHC administration on Brazilian Higher Education, with emphasis on the policies of undergraduate course evaluation, analyzing the main implemented policies and their possible influences on current educational policies. With no intention to fully explore this subject, it discusses the evaluation process of undergraduate courses, while correlating such process to the concept of university autonomy. Through empirical research, it offers the account of course coordinators on the impact of evaluation results, seeking to contribute to further understanding the possible effects of evaluative process on the consolidation of didactic and pedagogic autonomy, as well as on course identity.

Keywords: State reform, Higher Education, Evaluation processes, University autonomy, Course coordinators

Introdução

As influências da Reforma do Aparelho de Estado Brasileiro (BRASIL, 1995) na educação superior foram profundas e complexas, consubstanciadas na redução de investimentos públicos e no forte estímulo à expansão da oferta privada. A intensificação da regulação e da avaliação da qualidade do ensino ofertado foram outras características relevantes das mudanças implementadas a partir dos anos 1990.

O presente artigo explora as interfaces da educação superior brasileira e dos processos de avaliação institucional e de curso, com as mudanças promovidas pela reforma do Estado, percorrendo o caminho das principais políticas implantadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de suas possíveis influências nas políticas educacionais vigentes, na perspectiva dos principais estudiosos do tema. Sem a pretensão de esgotar o assunto, discute os processos de avaliação de cursos de graduação, em contraponto ao conceito de autonomia universitária, em busca dos seus sentidos. Por meio de uma pesquisa empírica, traz a percepção de coordenadores de cursos sobre o impacto dos resultados da avaliação externa, buscando contribuir para a reflexão sobre possíveis efeitos dos processos avaliativos na consolidação da autonomia didático-pedagógica.

A Reforma de Estado no seu contexto histórico

Após o longo período ditatorial brasileiro, a consolidação da transição do Estado, de autoritário e intervencionista para um modelo de Estado democrático de direito, fez crescer a demanda por dispositivos que pudessem fornecer o arcabouço jurídico necessário à mudança. Essa fase de transição, conhecida como Nova República, caracterizou-se pela busca por normalização democrática e pelo clamor da sociedade por transformações administrativas, econômicas e políticas, que pudessem eliminar os resíduos autoritários até então vigentes. A eleição de Tancredo Neves marcou o início desse novo período da história brasileira (SILVA, 2005, p.88-90).

A Constituição Federal, promulgada em 1988, conhecida como Constituição Cidadã¹, foi fortemente influenciada pelos princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e, assim, caracterizou por se basear em direitos fundamentais e em garantias individuais e coletivas, para a plena realização da cidadania (SILVA, 2005).

Contudo, enquanto o Brasil trilhava o caminho da redemocratização, a consolidação dos princípios constitucionais foi profundamente afetada pelo cenário de crise econômica que abatia os países desenvolvidos da Europa e os Estados Unidos, desde o início dos anos 1980. Nesse cenário, a globalização da produção e do mercado financeiro exigiu que os Estados Nacionais se adaptassem à nova ordem mundial,

¹ Expressão cunhada por Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte que a produziu, porque teve ampla participação popular em sua elaboração e porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania (SILVA, 2005, p.90).

aceitando os ditames liberais de organismos internacionais: Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio - OMC (COSTA, 2000).

A reforma do aparelho de Estado foi implantada a partir do primeiro governo FHC, em nível da administração pública federal, visando à redefinição do papel do Estado, para afastá-lo da responsabilidade direta do desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecê-lo na função de promotor de desenvolvimento. Em sua essência, propôs a substituição da administração pública burocrática, por uma administração pública gerencial, baseada nos princípios da *New Public Management*². Conhecida como Reforma Gerencial, sua implantação foi justificada pela necessidade de fortalecer a ação reguladora do Estado, assegurar o crescimento sustentado da economia e reconstruir a administração pública em bases modernas e racionais (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1999, p.5).

Para a compreensão dos princípios que fundamentaram a reforma, é importante compreender o contexto histórico do pós-Segunda Guerra Mundial que, caracterizado pela estagnação econômica e crise fiscal, resultou na derrocada do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*) em grande parte dos países europeus, nos anos 1970-80. A partir dos anos 1980, esses efeitos se consolidaram na economia brasileira, desencadeando uma crise que, agravada na década seguinte, impulsionou as medidas econômicas e administrativas tomadas durante os governos Itamar Franco e FHC. A crise fiscal, os elevados índices de inflação e de desemprego, o baixo crescimento econômico e o esgotamento de estratégias de intervenção no mercado, acompanhados pela deterioração dos serviços públicos e pela crescente demanda por políticas de bem-estar, justificaram a formulação do Plano Diretor (BRASIL, 1995).

Se, por um lado, a Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada em 1988, para “instituir um Estado destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (BRASIL, 1988), fortemente influenciada pelos princípios do *Welfare State* e da

² O movimento da *New Public Management* (NPM) tem como enfoque central a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos.

Declaração dos Direitos Humanos, por outro, a Reforma Gerencial vislumbrava maneiras de diminuir a presença do Estado em serviços considerados não exclusivos, estimulando a atuação de organizações não estatais e privadas, por meio da compra de serviços de saúde e do subsídio à educação (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1999).

A educação superior brasileira no contexto da reforma de Estado

As concepções políticas e administrativas desencadeadas pelo governo FHC impactaram, sobremaneira, os rumos da educação superior brasileira. Se, por um lado, o contexto da globalização, do crescimento da demanda por serviços especializados, do aumento da produção e da melhoria das condições de vida demandavam a expansão da oferta de vagas na educação superior, por outro, as premissas defendidas pelos organismos multilaterais e pela agenda internacional para os países em desenvolvimento influenciaram a opção pela centralidade da universalização do ensino fundamental (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 709; DOURADO, 2005, p.106).

Segundo Dourado (2005), essa opção política fez com que o governo FHC buscasse maneiras de se desobrigar da educação superior, assumindo uma “postura ofensiva contra o ensino superior público, taxando-o de ineficiente, elitista e altamente dispendioso aos cofres públicos” (2005, p.106). Nessa perspectiva, a contraposição entre educação básica e educação superior fez surgir o que chamou de “falso dilema” (p.107): o de que a garantia da educação básica implicava no redirecionamento da educação superior brasileira. Segundo o autor, isso naturalizou “a condição do Brasil como país periférico dependente” (2005, p.107) e criou as condições para a expansão privada, em larga escala, na educação superior.

Com base nos estudos de Dourado (2005), compreende-se que as políticas educacionais de diversificação e diferenciação institucional, implantadas a partir de 1995³, incluíam a implantação de mecanismos de flexibilização dos critérios de abertura de

³ O art. 45 da LDB define que "A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização" (BRASIL, 1996). O artigo 7º do Decreto 3.860/2001 define que: "quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: I – universidades; II – centros universitários; e III – faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores" (DOURADO, 1995, p. 114).

cursos e de instituições e, dessa maneira, viabilizaram uma expansão da oferta da educação superior sem precedentes⁴.

Esse movimento de privatização na educação superior, articulado ao processo de reforma do Estado brasileiro, vai se efetivar, com forte apoio governamental, por meio da flexibilização das exigências para a abertura de cursos e instituições, pela composição privatista do Conselho Nacional de Educação e, paradoxalmente, por novas formas de financiamento ao setor privado (Fies, subsídios, bolsas universitárias, entre outros) e por uma paulatina secundarização das instituições de educação superior (IES) do setor público, especialmente as Instituições Federais de Ensino Superior. (p.104-105)

O impacto da expansão, dado em especial pelo crescimento do número de faculdades isoladas, afetou ao que Dourado (2005) chamou de “norte político-pedagógico e jurídico para a organização e gestão da educação superior” (p.104): a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, aprovada pela reforma universitária de 1968. Inevitavelmente, a lógica neoliberal das mudanças políticas e administrativas acarretou mudanças na natureza, no papel social e nas finalidades das universidades, inclusive das públicas, resultando na reorganização do Sistema de Educação Superior Brasileiro. A retração paulatina de recursos direcionados às Instituições Federais de Educação Superior (Ifes) e a redução do quadro docente e técnico administrativo foram dois dos fatores que exigiram que essas instituições buscassem meios de sobrevivência, com grande custo à identidade e autonomia institucional.

Tal dinâmica expansionista vai consubstanciar nas Ifes um processo de alteração significativa da identidade, por meio da adoção de ações, programas e políticas direcionadas à garantia da sobrevivência institucional, que, em muitos casos, tem se caracterizado pela secundarização das atividades de pesquisa e/ou pelo direcionamento dessas atividades às necessidades do mercado; pela criação e naturalização das fundações de apoio de caráter privado como espaço de flexibilização da gestão acadêmica e financeira e de obtenção de fontes alternativas de financiamento da instituição e pela intensificação no cotidiano das Ifes de um padrão acadêmico pautado pela lógica produtivista que contribui para a subordinação do trabalho docente. Todas essas mudanças vão conferindo à educação superior pública federal um processo de metamorfose que as direciona à política de ajuste à lógica e aos princípios de mercado, provocando um distanciamento das finalidades institucionais e históricas destas no que concerne à garantia de educação pública e de qualidade. (DOURADO, 2005, p.108)

⁴ Segundo dados do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, no final da década de 1990, havia 1.391 Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil, sendo 193 públicas (13,2%) e 1.208 privadas (86,8%). De acordo com os dados do Censo de Educação Superior (INEP, 2007), esse número passa a corresponder 2.281 IES, sendo 249 públicas (10,92%) e 2.032 privadas (89,08%). Na análise por organização acadêmica, as faculdades isoladas, escolas e institutos representam o maior número (1.648 e 72,25%). Destaca-se, também, o grande crescimento dos Centros de Educação Tecnológica e Faculdades de Tecnologia, que de 34, no final da década de 1990, passa a corresponder 204 unidades de ensino, com maior concentração no setor privado (138 unidades e 67,65%) (TENÓRIO; ANDRADE, 2009, p. 35).

A complexificação da gestão das instituições de ensino e a flexibilização de suas estruturas criou o ambiente propício à expansão competitiva, legitimada pela publicação de leis e de decretos presidenciais⁵, o que naturalizou o campo educacional como “serviço” e restringiu a educação superior à função de ensino (DOURADO, 2005, p. 113; TENÓRIO; ANDRADE, 2009, p.36).

A Reforma Gerencial e a perspectiva de avaliação dos serviços públicos

Para compreender as bases conceituais das políticas de avaliação educacional, que se estabeleceriam em todos os níveis da educação brasileira a partir do governo FHC, é necessário aprofundar o conhecimento das medidas tomadas na dinâmica de implantação do Plano Diretor. Inicialmente, privilegiando ações voltadas à modernização da gestão que independiam de modificações no sistema jurídico-legal, foi instituído o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública (Pqpap), elaborado a partir de programas governamentais anteriores, implantados a partir do início dos anos 1990, por meio do qual foram definidos os princípios e diretrizes que passariam a reger a ação pública (BRASIL, 1995, p.56).

O Termo de Referência do Pqpap (BRASIL, 1997), conhecido como do Caderno Mare de Reforma do Estado, ou Caderno 4, foi considerado o principal instrumento de aplicação do Plano Diretor, em seu objetivo maior de conduzir o setor público em direção aos “valores e comportamentos preconizados pela Administração Pública Gerencial e, ainda, viabilizar a revisão dos processos internos da Administração Pública com vistas à sua maior eficiência e eficácia”(p.9).

A leitura do Caderno 4 permite identificar a intencionalidade em promover a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, tida como necessária à implementação de um novo modelo de Estado, baseado na “participação, reconhecimento do potencial do servidor e de sua importância no processo produtivo, igualdade de oportunidade e a opção pela cidadania” e consequente “melhoria da qualidade dos bens e serviços produzidos no país” (p.12). A ideia de processo, central aos programas de qualidade, foi desenvolvida no Termo de Referência, a partir de princípios característicos

⁵ Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; Decretos no 2.306/97 e nº 3.860/2001 (revogado pelo Decreto no 5.773/2006).

dos programas de Gestão da Qualidade Total⁶: satisfação do cliente, envolvimento dos servidores, gestão participativa, gerência de processos, valorização do servidor público, constância de propósitos, melhoria contínua e da não aceitação de erros (p. 18-20), exigindo a definição clara de clientes (usuários dos serviços públicos) e de resultados esperados, pela descrição de tarefas e de metas, de maneira a possibilitar a verificação do seu alcance por meio de avaliações.

O Termo de Referência apresentou as diretrizes estratégicas para a orientação das ações do Pqpap, que podem ser resumidas em algumas ideias centrais: descentralização administrativa, compromisso de resultado (por meio de contratos ou documentos norteadores elaborados pela organização pública), reestruturação, modernização, comparatividade de resultados, foco na atividade-fim, visibilidade e redução de custos (BRASIL, 1997, p.21).

Como estratégia para criar condições para a implantação do modelo de administração gerencial no setor de serviços do Estado, o governo FHC propôs emendas constitucionais ao capítulo da administração pública. A primeira emenda pôs fim ao Regime Jurídico Único, permitindo a admissão de servidores celetistas, flexibilizando a estabilidade de servidores estatutários, possibilitando sua demissão e disponibilidade com remuneração proporcional, eliminando a isonomia como direito subjetivo, dentre outras importantes mudanças. A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, ou segunda emenda, tratou da reforma administrativa e do equilíbrio entre os três poderes (BRASIL, 1995, p. 50-52).

A análise do capítulo VII da Constituição Federal de 1988, em especial do Artigo 37 e dos seus parágrafos e incisos, permite identificar as alterações promovidas pela Emenda Constitucional Nº 19/1998, para consolidar a implantação do Plano Diretor:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: (...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de **participação do usuário** na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a **avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços**; (...)

⁶ A Gestão da Qualidade Total é um sistema administrativo introduzido e aperfeiçoado no Japão, a partir de ideias americanas, logo após a 2ª Guerra Mundial. Emprega o método cartesiano, utiliza o controle estatístico de processos, aproveita os conceitos tayloristas e de qualidade de Juran e utiliza sistemas de avaliação de desempenho por resultados (CAMPOS, 2014).

§ 8º A **autonomia gerencial**, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante **contrato**, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de **avaliação de desempenho**, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal. (BRASIL, 1988. **grifos nossos**)

As alterações da Constituição Federal abriram caminho para a implantação dos princípios da autonomia gerencial na administração pública, direta e indireta, e de processos de avaliação da qualidade dos serviços públicos e de desempenho dos servidores, a publicização dos resultados e a participação dos usuários (controle social). Procedimentos de *accountability*⁷ passaram a ser incorporados nas diversas políticas governamentais. E as políticas voltadas à avaliação da qualidade da educação superior não ficaram de fora desse movimento.

Neste ponto, é necessário destacar que o "falso dilema" entre a educação básica e a educação superior já impunha às Instituições Federais de Ensino Superior o enfrentamento das políticas de retração de recursos materiais e humanos, com fortes consequências para o cumprimento de suas finalidades. É nesse cenário que crescem as iniciativas de avaliação institucional e de cursos de graduação.

A avaliação da educação superior

A partir dos anos 1990, em um cenário de abertura econômica e elevados níveis de competitividade entre as nações, a demanda por métodos e programas voltados à mensuração de desempenho das organizações foi crescente, inspirados nas concepções neoliberais predominantes na Europa e nos Estados Unidos. Os desafios impostos pela globalização alcançaram as organizações educacionais, que passaram a ser vistas não apenas como centros de produção de conhecimento, mas também como voltadas ao atendimento das necessidades do mundo do trabalho e da sociedade, o que exigiu maior flexibilidade, eficiência e agilidade em suas ações (TENÓRIO; ANDRADE, 2009, p.32).

⁷ Dada a multiplicidade de dimensões desse conceito, neste trabalho, o termo *accountability* deve ser entendido na perspectiva de Afonso (2009, apud BAUER, 2013, p.333), como composto por três pilares: o da avaliação (para informação e ajuizamento de valor), o da prestação de contas (como *responsability* e *answerability*) e o da responsabilização (assunção de responsabilidades, persuasão, imposição ou sanção).

Os estudos de Marlis M. Polidori (2004) são bastante esclarecedores sobre o histórico de avaliação da educação superior brasileira, a partir da década de 1970, com a instituição da política de avaliação dos cursos de mestrado e doutorado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Em 1983, o Ministério da Educação (MEC) criou o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), desencadeando as primeiras iniciativas de avaliação de cursos de graduação. Após a desativação do Paru, no ano seguinte à sua criação, tais iniciativas foram retomadas pela criação da “Comissão de Notáveis”, em 1985, e do Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (Geres), no ano seguinte.

Experiências de autoavaliação de algumas universidades federais, ocorridas no final da década de 1980 e início dos anos 1990, provocaram o diálogo entre o MEC e diversos órgãos e diferentes setores da educação superior, dentre elas a Associação das Instituições Federais do Ensino Superior (Andifes), resultando na criação da Comissão Nacional Avaliação das Universidades Brasileiras, em 1993, com a finalidade de aproximar as propostas advindas desses segmentos. No entanto, somente a Andifes produziu um Guia para Avaliação Institucional, que serviu de base para a elaboração do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), em 1994 (POLIDORI, 2004, p.2-3).

Respondendo ao desafio de implantar um sistema de avaliação centrado na graduação, o Paiub se baseou nos princípios de globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade do processo de avaliação. Adicionalmente, propunha:

(...) dentro de uma perspectiva de desenvolvimento de uma universidade contemporânea, o processo de avaliação deveria atender a três exigências básicas: ter um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, atuar como uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária e atender a um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. (PAIUB, 1994, apud POLIDORI, 2004, p.3)

O programa era dividido em quatro etapas: 1ª: Diagnóstico – levantamento de dados quantitativos do curso em análise; 2ª: Avaliação Interna – autoavaliação realizada pela comunidade acadêmica; 3ª Avaliação externa – pela comunidade de outras IES, profissionais, representantes de entidades científicas e profissionais, empregadores, dentre outros; 4ª Reavaliação Externa – a partir dos resultados. Inicialmente financiado

pela Secretaria de Ensino Superior (Sesu/MEC), foi colocado em prática a partir de editais em 1993, 1994 e 1996.

Nessa época, os paradigmas de gestão, impulsionados pela nova ordem mundial, levaram, além do fenômeno da ampliação massiva de instituições superiores privadas, a uma nova configuração da estrutura organizacional das instituições de ensino, nos aspectos relacionados à organização administrativa e à adequação dos currículos às necessidades empresariais, mercadológicas e interesses governamentais (TENÓRIO; ANDRADE, 2009, p.32-33). Essa forte expansão da oferta de cursos de graduação, desencadeada pela flexibilização dos critérios de abertura de cursos e instituições, resultou na preocupação com o nivelamento da qualidade da educação superior brasileira e no aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação.

A partir de 1996, foi publicada uma série de leis e decretos voltados à organização de um sistema nacional de avaliação da educação superior, pela criação de novos mecanismos avaliativos⁸: o Exame Nacional de Cursos (Provão), em âmbito nacional, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), por comissão de especialistas sob responsabilidade da Sesuu/MEC. O Paiub foi reorganizado e ampliou sua abrangência para abarcar os cursos que seriam submetidos ao Provão. Dentre esses mecanismos, o Provão foi o instrumento utilizado para servir de base à estruturação das políticas educativas que se seguiram⁹. Os demais mecanismos deram suporte aos processos de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento de cursos de graduação e credenciamento e credenciamento de IES. Contudo, a fragmentação desses processos frustrou a expectativa em atender ao objetivo proposto (DOURADO, 2005; 2010; POLIDORI, 2004; POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006).

Somente em 2004, já no governo de Luis Inácio Lula da Silva, uma nova lei seria promulgada, instituindo o novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes¹⁰, vigente até o presente momento. Confirmando a centralidade dos processos de avaliação da qualidade da educação para o novo governo, a referida lei institucionalizou a

⁸ Decreto Nº 2026, de 10 de outubro de 1996, que institui a avaliação do ensino de graduação pela Sesu/MEC, por meio do Exame Nacional de Cursos (Provão) e da Avaliação das Condições de Oferta, estabelecendo os critérios de avaliação.

⁹ Decreto Nº 3860, de 09 de julho de 2001, que detalhou os critérios de avaliação do desempenho individual das IES, incluindo os resultados da autoavaliação e de avaliações realizadas pelo MEC.

¹⁰ Lei Nº 10.862, de 14 de abril de 2004, instituiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior.

Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), órgão colegiado de coordenação e de supervisão do Sinaes, no âmbito do MEC, vinculado ao Gabinete do Ministro de Estado. Nos termos de sua lei de criação, o Sinaes articula três dimensões avaliativas - (1) institucional, (2) de curso de graduação e (3) de desempenho dos estudantes (Exame Nacional de Desempenho do Estudante – Enade) - , com o objetivo de contribuir para: a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento da eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, assim, contribuir para o aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das IES e ao alcance de suas finalidades previstas na Constituição Federal (DOURADO, 2010, p.7-8).

A autonomia universitária

Dentre outras “autonomias” presentes na Constituição Federal de 1988, a autonomia universitária foi inscrita no plano jurídico brasileiro, para permitir que as Instituições de Ensino Superior (IES) pudessem cumprir suas finalidades sem influências externas na definição de seu projeto pedagógico.

A autonomia das universidades foi um dos aspectos presentes na reforma do ensino superior ocorrida em 1931, contudo ainda bastante limitada. Na Carta Magna de 1964, os princípios constitucionais já estabeleciam que as universidades deveriam exercer sua atividade-fim pela indissolubilidade do ensino, pesquisa e extensão. A definição e a organização dos currículos, sem restrições de natureza política, filosófica ou ideológica, estavam assegurados, uma vez obedecidos os princípios basilares constitucionais (DOURADO, 2010, p. 3).

É no Art. 207 da Constituição de 1988, que a autonomia universitária é definida de forma plena, englobando sua atividade-fim (didático-científica), e sua atividade-meio (financeira e patrimonial): “Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

Ferraz (s.d.), explica que, pelo fato de ter sido ditada pelo poder supremo, “acima do qual não há outro”, a autonomia universitária do texto constitucional prescinde de qualquer tipo de legislação complementar, já que “a autonomia atua dentro de limites que a soberania lhe tenha prescrito” (s.n.), não necessitando de maiores explicações sobre

seu conteúdo e limitações, tampouco se aplicando dispositivos infraconstitucionais que possam “suprimir, alterar ou restringir o conteúdo fixado pelo texto da Lei Maior, seja para interpretá-lo, seja para lhe dar aplicação” (FERRAZ, s.d.).

Schwartzman (1988), em artigo publicado logo após à promulgação da nova constituição, problematizou o princípio de autonomia universitária plena, defendendo que essa deve ser compreendida a partir de outras disposições constitucionais sobre educação, ou seja:

(...) os preceitos de garantia da qualidade do ensino, gestão democrática, regime jurídico único e plano de carreira para o magistério público, gratuidade do ensino público, acesso universal e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e, acima de tudo, o da prioridade ao ensino fundamental. É fácil ver que nem todos esses princípios são facilmente compatíveis entre si, ou podem ser atendidos ao mesmo tempo; e que, por isso, necessitam ser hierarquizados de alguma forma. Um critério razoável para essa hierarquização é partir das finalidades maiores do ensino superior e depois examinar em que medida elas podem ser melhor cumpridas pelos outros dispositivos constitucionais. Pela Constituição o ensino universitário, tal como os demais níveis de ensino, tem por objetivo o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação profissional (art. 205). Essa formulação inicial se combina com o direito de acesso de todos aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (art. 208, V). É à luz desses princípios gerais que os demais dispositivos constitucionais devem ser examinados. (SCHWARTZMAN, 1988, sp)

Por isso, Schwartzman (1988) defende que a autonomia universitária não pode ser entendida como “um direito incondicional de seus professores, funcionários e alunos, para fazerem das universidades o que lhes aprouver” (s.n.), mas como um dispositivo para o alcance de suas finalidades. Sob essa perspectiva, considera que as universidades devem estar sujeitas “a mecanismos de fiscalização e controle, como todas as instituições públicas do país, da presidência da República ao município” (s.n.). Deixa clara, assim, sua opinião de que a autonomia universitária, para não ser frustrada, necessita de dispositivos que garantam o seu direito de autonomia didático-pedagógica, de organização administrativa, de gestão da dotação orçamentária global, conforme suas prioridades internas, e de um regime jurídico próprio que a diferencie dos demais órgãos da administração federal. A contrapartida dessa “autonomia expandida” deve ser o alcance de seus objetivos (SCHWARTZMAN, 1988).

A regulamentação da autonomia universitária se deu por diversos instrumentos jurídicos, tendo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Ldben), um de seus exemplos (BRASIL, 1996). Luiz Fernandez Dourado, conselheiro desde 2012 do Conselho Nacional de Educação e membro da Câmara de Educação Superior, chama a Revista Educação Online, n. 17, set-dez 2014, p.152-171

atenção para o fato de que, durante o governo FHC, as diversas mudanças na concepção e organização da educação superior, realizadas por alterações da legislação educacional, reduziram o escopo da autonomia universitária, em especial pela dimensão economicista assumida. Segundo seu ponto de vista, a consolidação de um projeto de autonomia universitária plena, conforme preconizado pela Constituição Federal, depende da reestruturação administrativa, pedagógica e financeira das IES (2005, p.113).

Reflexões de coordenadores de curso sobre os impactos da avaliação externa

Considerando os propósitos deste ensaio, à luz do marco regulatório da avaliação da educação superior vigente, pergunta-se: quais seriam os impactos do resultado das avaliações externas nos processos didático-pedagógicos e na gestão dos cursos avaliados?

Na tentativa de responder a essa pergunta, foi realizada uma pesquisa junto a coordenadores de cursos de graduação de uma Instituição Federal de Ensino Superior que, à época da avaliação externa de reconhecimento de curso, atuavam como responsáveis pelo processo em sua íntegra: desde as providências prévias de organização, ao preenchimento de formulários exigidos pelo MEC e Inep, ao acompanhamento da comissão de avaliadores na visita *in loco*, à análise do relatório e à divulgação do resultado para a comunidade do curso. Esses cursos de graduação passaram por processo de reconhecimento no período compreendido entre dezembro de 2009 e novembro de 2014.

A metodologia de pesquisa compreendeu a aplicação de um questionário contendo duas questões objetivas e uma subjetiva, que foi encaminhado por mensagem eletrônica aos sujeitos, juntamente com um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Dos quinze questionários encaminhados, sete retornaram preenchidos e foram utilizados na tabulação de dados. Dentre os coordenadores que responderam à pesquisa, quatro eram do sexo feminino, sendo três responsáveis por cursos que obtiveram conceito 3¹¹ (três) no processo de avaliação para reconhecimento, enquanto os demais (quatro) obtiveram conceito 4 (quatro). Com relação ao tipo de curso de graduação, as

¹¹ Conceito calculados a partir de uma escala de 1 a 5, utilizada na métrica do Sinaes, tanto para os processos de avaliação institucional, avaliação externa de cursos e Enade.

respostas foram assim distribuídas: dois bacharelados, três cursos superiores de tecnologia e duas licenciaturas.

Dentre os coordenadores pesquisados, seis responderam afirmativamente, quando perguntados se o resultado do processo de avaliação externa causou algum impacto no curso, sendo que apenas um considerou que não houve impacto de nenhuma natureza, já que era sabido que o curso deixaria de ser ofertado, dando lugar a outro, em processo de elaboração.

Os seis coordenadores que responderam positivamente à primeira questão foram convidados a apontar os possíveis impactos da avaliação nos cursos, a partir de uma lista de itens, ou indicar outras possibilidades que julgassem necessárias no espaço “outras”. O quadro, a seguir, sistematiza as respostas obtidas:

Quadro 1: Impactos dos resultados do processo de avaliação externa de curso de graduação, apontado por coordenadores de curso.

Impactos percebidos no curso (itens)	Frequência de ocorrência
Avaliação interna do curso	6
Avaliação discente (provas ou mecanismos de avaliação do estudante)	2
Conteúdos teóricos	1
Conteúdos práticos	1
Contratação de professores	1
Currículo (matriz curricular)	1
Disciplinas ou componentes curriculares	1
Ementas de Disciplinas	2
Estágio (formato ou duração)	0
Fluxograma (sequência das disciplinas)	3
Reuniões do Colegiado de curso	4
Reuniões do Núcleo Docente Estruturante	5
Infraestrutura específica	2
Mecanismos de acompanhamento do curso	4
Metodologias de ensino e aprendizagem	2
Perfil de formação do egresso	2
Planejamento	3
Projeto político pedagógico	3
Referências Bibliográficas	1
Outras	0

Fonte: pesquisa realizada pelo autor

Observa-se, a partir de sua frequência de ocorrência da escolha, o item “Avaliação Interna do Curso” foi o único escolhido por todos os coordenadores, seguido dos itens “Reuniões do Núcleo Docente Estruturante”, com cinco escolhas; “Reuniões do Colegiado de Curso” e “Mecanismos de Acompanhamento do Curso”, os dois com quatro escolhas.

Coincidentemente, esses itens dizem respeito a ações que promovem a gestão democrática (reuniões entre pares), baseada em indicadores internos (autoavaliação e mecanismos de acompanhamento), que podem contribuir para a verificação da qualidade do ensino ofertado.

Para verificar a relação desses itens objetivos com as percepções (subjetivas) dos sujeitos da pesquisa, todos foram convidados a responder à terceira questão, tecendo comentários, livremente, sobre o tema em análise. A seguir, destacamos os seguintes trechos:

Com base nas observações feitas pela visita de reconhecimento, verificamos as necessidades de melhorias para o curso, embora algumas sejam de ordem de infraestrutura de difícil ajuste, devido ao espaço físico do campus, e buscamos trabalhar na melhoria das necessidades e oportunidades observadas pelos avaliadores e por mim, enquanto coordenador, que não foram visualizadas pela visita de reconhecimento. (Sujeito nº 01)

Os mecanismos de avaliação dos cursos superiores devem ser aprimorados continuamente e são ferramentas fundamentais para alcançar a excelência desejada para a educação superior. Os critérios adotados para os cursos superiores mais tradicionais das universidades mais antigas foram os mesmos empregados para os novos cursos (...) e, portanto, devem ser interpretados com cautela. (...) a competência administrativa é um dos elos da cadeia mais importante para gerenciar os resultados da avaliação de cursos, buscando os patamares máximos de pontuação. É importante salientar que a melhoria do curso e busca pela sua pontuação máxima, nos critérios de avaliação, não devem comprometer a característica intrínseca dos Institutos Federais, nem descaracterizá-los. (Sujeito nº 02)

Acho ainda que os impactos são mesmos anteriores, na preparação para a recepção da comissão de avaliação, na qual a “casa” é colocada em ordem, isto é, há preparação do curso, do campus, dos discentes e docentes, até mesmo egressos, para receberem a comissão de avaliação (...) os professores são chamados, e mais do que em outros momentos, participam do processo, se envolvem com o curso, passam a ver coisas que antes não viam. (Sujeito nº 03)

O momento de visita *in loco* é muito tenso. No entanto, essa foi uma boa oportunidade para uma autoavaliação e aproximação profissional por parte da equipe de professores, dos técnicos administrativos, do corpo diretivo (...) O conceito de Instituto Federal ainda é novo e estamos formando uma identidade nacional. Porém, a avaliação segue os mesmos critérios das universidades. (...) vale destacar que o Instrumento de Avaliação de Cursos – IAC – foi um parâmetro de qualidade muito importante (...) Em suma, o processo de reconhecimento contribuiu para criação da identidade do curso. (Sujeito nº 04)

Para o cumprimento dos quesitos analisados no momento de reconhecimento, ocorreram inúmeras ações envolvendo a gestão do curso, atuação dos docentes, referências bibliográficas e a questão da infraestrutura necessária para um bom andamento do curso. (...) acho importante ressaltar que a aproximação entre docentes, discentes e coordenação do curso foi o melhor aspecto de impacto do processo em questão. O fator que muito contribuiu para que houvesse uma boa harmonia entre os autores citados foi a

autoavaliação do curso. De fato, quando passamos pelo processo de reconhecimento e paramos para analisar o antes, o durante e o depois, fica claro o quão é fundamental para o curso o processo de avaliação. (Sujeito nº 05)

O processo de preparação para a avaliação externa provocou impactos nas aquisições de recursos para atender às ementas de disciplinas, infraestrutura específica e referências bibliográficas (...) O resultado da avaliação externa auxiliou no reconhecimento da qualidade profissional da equipe do curso e na consolidação do curso dentro da instituição. (Sujeito nº 06)

Nota-se que o processo de avaliação externa não ocorre com o mesmo rigor, dependendo dos avaliadores e cursos avaliados. Além disso, a avaliação de uma instituição pública vinculada ao Ministério da Educação reflete, em parte, as deficiências e conquistas relacionadas à própria política educacional federal e, por exemplo, um dos pontos de fragilidade são as dificuldades relacionadas à infraestrutura e pessoal, diante da expansão federal dos cursos de graduação. (...) os impactos foram observados internamente, no curso, nas reuniões de colegiado e NDE. O grupo identificou a necessidade de mecanismos internos de acompanhamento/avaliação do curso, mas discordou de alguns pontos da avaliação, o que gerou um relatório de impugnação e conseqüente aumento na nota de alguns quesitos questionados. (Sujeito Nº 07)

Os relatos dos coordenadores de curso sobre os impactos do resultado dos processos de avaliação trazem importantes elementos para se responder à pergunta formulada nesta sessão. Por meio deles, é possível identificar alguns pontos em comum, em suas respostas:

1. Há uma perspectiva positiva da avaliação, refletida nas expressões: “melhoria”, “oportunidades”, “excelência”, “participação” e “aproximação”;
2. Segundo os relatos, preparo para o processo de avaliação levou à melhoria das condições de oferta dos cursos;
3. Foi percebida uma maior aproximação entre gestores, professores e estudantes, durante o preparo para a avaliação, que persistiu *a posteriori*;
4. Parece ter havido um aprimoramento dos mecanismos democráticos de gestão e um maior interesse em obter informações relativas ao curso, por meio da instauração de processos de autoavaliação e de mecanismos de acompanhamento das atividades desenvolvidas;
5. A consolidação da identidade do curso foi uma das conseqüências observadas, relacionadas à apropriação do projeto pedagógico pela comunidade interna e a um maior reconhecimento do curso pela comunidade externa.

Reflexões sobre avaliação de curso e autonomia universitária, a título de conclusão

As políticas educacionais de diversificação e diferenciação institucional, implantadas a partir de 1995, articuladas ao processo de reforma do Estado brasileiro, viabilizaram uma expansão da oferta da educação superior sem precedentes, predominantemente pela abertura de cursos de graduação em IES privadas.

Essa forte expansão da oferta de cursos de graduação, desencadeada pela flexibilização dos critérios de abertura de cursos e instituições, resultou na preocupação com o nivelamento da qualidade da educação superior brasileira e no aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação. Por outro lado, a mudança nas prioridades de investimentos governamentais na educação levou as universidades ao enfrentamento das políticas de retração de recursos materiais e humanos, com impactos no cumprimento de suas finalidades constitucionais, fazendo surgir iniciativas de avaliação institucional e de cursos.

Foi nesse contexto, que o Estado assumiu o seu papel regulador e implementou as políticas de avaliação que resultaram, após sucessivas mudanças, inclusive da condução política do país, no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Esse sistema articula três dimensões avaliativas: a institucional, a de cursos de graduação e a do desempenho dos estudantes, com vistas a contribuir para a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento da eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, assim, para o aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das IES e ao alcance de suas finalidades previstas na Constituição Federal.

Nesse sentido, estariam os mecanismos de avaliação externa de cursos de graduação contribuindo para a consolidação da autonomia universitária?

Considerando os relatos de experiência dos coordenadores de curso, muitas possibilidades de análise se descortinam. A percepção dos coordenadores de curso sobre os impactos do resultado dos processos de avaliação parecem indicar que esses processos provocam um movimento coletivo voltado à consolidação do curso, seja pela apropriação do seu projeto pedagógico, pelos atores envolvidos no processo; pela busca por indicadores do curso, por meio da implantação de mecanismos de autoavaliação e de acompanhamento das práticas educativas em andamento; ou pela maior participação nos mecanismos de gestão. Como resultado concreto, apontam a melhoria das condições de

oferta, alcançada durante o preparo para a avaliação, uma maior integração das equipes e o aprimoramento da proposta didático-pedagógica do curso.

Se tomada a perspectiva de Schwartzman (1988), da autonomia como um dispositivo para o alcance das finalidades educacionais das universidades, e considerando que a dimensão didática-científica de um curso pode ser fortalecida pelo aprofundamento dos mecanismos democráticos de gestão e pela maior integração dos atores envolvidos no processo ensino-aprendizagem, é possível inferir que a avaliação externa de um curso pode se constituir em um mecanismo que favorece o alcance das finalidades de seu projeto pedagógico e, assim, reforça a expressão de sua identidade. Compreendido por esse viés, os mecanismos de avaliação poderiam favorecer a autonomia universitária, em especial pela consolidação da dimensão didático-científica de seus cursos, tal como expresso no Art. 207 da Constituição Federal. Tal perspectiva vai ao encontro do ponto de vista de Dourado (2005), pelo qual a consolidação de um projeto de autonomia universitária plena depende da reestruturação administrativa, pedagógica e financeira das IES.

Diante da retomada da expansão de vagas públicas em cursos de graduação ofertados pelas universidades e pelos institutos federais e da implementação de políticas afirmativas nesse nível de ensino, ocorridas nos últimos anos, é relevante destacar a importância do aprimoramento das práticas pedagógicas e dos projetos pedagógicos dos cursos de graduação. Assim, faz-se necessário aprofundar o entendimento sobre as possíveis contribuições dos processos de avaliação para a consolidação da autonomia universitária, com vistas a favorecer a reflexão sobre as práticas educacionais em andamento no âmbito da graduação e sua efetividade em atender, ao mesmo tempo, aos princípios da autonomia e às demandas sociais.

Referências bibliográficas

BAUER, Responsabilização e prestação de contas na avaliação. In: *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n.14B, p. 330-335, jan-abr, 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 02-12-2014

- BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado -MARE/ Secretaria da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado -MARE/ Secretaria da Reforma do Estado. *Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública*. Brasília, 1997. Cadernos MARE da Reforma do Estado. C.4.
- BRASIL. *Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: *DOU*, 23 de dezembro de 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. In: *Revista do Serviço Público*, v.50, n.4, p. 5-30,1999.
- CAMPOS, V. F. *TQC: Controle da Qualidade Total (no estilo japonês)*. 9ª ed. Nova Lima: Editora Falconi, 2014.
- COSTA, L.C. da O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. *Pesquisa & Debate*, v.11, n. 1, p. 49-79, 2000.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? In: *Educação e Sociedade*, v. 25, n.88 Especial, p. 703-725, out 2004.
- DOURADO, L.F. Reorganização dos sistemas público e privado da Educação Superior no Brasil. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 11, n. 20, p. 103-117, jan-jun 2005
- _____. *Mundialização, políticas e gestão da Educação Superior no Brasil: múltiplas regulamentações e controle?*. Disponível em <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/65.pdf>>. Acesso em 26/11/2014.
- FERRAZ, A.C. da C. A autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1988. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. (s.d).. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>>. Acesso em: 01/12/2014.
- POLIDORI, M. *Avaliação do ensino superior: uma visão geral e uma análise comparativa ente os contextos brasileiro e português*. Porto, 2000. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) - Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto. Porto, 2000.
- _____. *Construindo políticas educativas com o suporte da avaliação da educação superior*. Trabalho apresentado no VIII Congresso Latino Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. A Questão Social do Novo Milênio, Coimbra, 16 a 18 de setembro de 2004.
- POLIDORI, M. M.; MARINHO-ARAUJO, C. M.; BARREYRO, G. B. Sinaes: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação*, v.14, n.53, p. 425-436, out-dez 2006.
- SCHWARTZMAN, S. A autonomia universitária e a Constituição de 1988. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 12 de dezembro de 1988. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/cont88.htm>>. Acesso em 07-12-2014.
- SILVA, J.A. *Curso de direito constitucional positivo*. 25ªed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

TENÓRIO, R.M.; ANDRADE, M.A.B. de. A avaliação da educação superior no Brasil: desafios e perspectivas. In: LORDÊLO, J.A.C.; DAZZANIS, M.V. (Orgs.). *Avaliação Educacional: desatando os nós*. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em SciELO Books <<http://books.scielo.org>>. Acesso em 07-12-2014