

INFLUÊNCIAS NEOLIBERAIS NAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: O MERCADO ENTRA EM CENA

Fernando Reis Espírito Santo
Universidade Federal da Bahia

Christiane Freitas Luna
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

José Lúcio Santos Muniz
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

Resumo: O artigo realiza inicialmente uma discussão sobre as reformas estruturais que ocorreram no Brasil e as influências destas reformas no conjunto de políticas propagadas em setores essenciais em meados da década de 1990 no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, enquanto estratégia de reordenação das forças do capital, provocada, pós-decadência do modelo de Bem Estar Social. O artigo descreve também o impacto dessas políticas na Educação Superior no Brasil mostrando o desenvolvimento da mercantilização desse nível de ensino através da proliferação do ensino privado. Evidencia o impacto das intervenções do Banco Mundial em setores como a Educação Superior através das recomendações e por fim analisa as Políticas de Avaliação da Educação Superior no Brasil, caracterizando o Exame Nacional de Cursos como um instrumento político a favor da mercantilização e do conservadorismo desse nível de ensino.

Palavras chave: Neoliberalismo. Educação Superior. Avaliação

ABSTRACT: The article initially discusses the structural reforms that took place in Brazil and the influences of these reforms on the set of policies propagated in essential sectors in the mid-1990s under President Fernando Henrique Cardoso, as a strategy to reorganize the forces of capital, provoked, post-decay of the Social Welfare model. The article also describes the impact of these policies on Higher Education in Brazil, showing the development of the commercialization of this level of education through the proliferation of private education. It highlights the impact of World Bank interventions in sectors such as Higher Education through the recommendations and finally analyzes the Higher Education Evaluation Policies in Brazil, characterizing the National Examination of Courses as a political instrument in favor of commodification and conservatism at this level education.

Keywords: Neoliberalism. College education. Evaluation.

Introdução

Esse trabalho propõe discutir as diretrizes que se impuseram na Educação Superior Brasileira a partir das transformações ocorridas no relacionamento do Estado com as instituições sociais na década de 1990 no Brasil, em decorrência da consolidação do novo

modelo social que utiliza os processos de avaliação como uma potente ferramenta de definição de políticas para esse setor.

Neste contexto, a nova estrutura econômica, referenciada pela ideologia neoliberal, estabelece poderes limitados ao Estado e orienta as tomadas de decisões que interferem nas políticas sociais com reflexos nas políticas educacionais.

Iremos analisar inicialmente as reformas desencadeadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), buscando encontrar os subsídios reformadores que se estabeleceram para a Educação Superior no Brasil.

Posteriormente, o debate sobre os impactos causados pela Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil torna-se parte importante, visto que políticas educacionais são desencadeadas em consonância com aspectos reformadores. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em dezembro de 1996, é a materialização das características que dão suporte estrutural ao novo modelo social, trazendo como um dos seus aspectos principais os processos de avaliação em todos os níveis de ensino.

Nesse momento, é crucial a análise acerca do papel das Agências de Financiamento Internacional na consolidação do novo pacto social. Aqui o Banco Mundial se caracteriza enquanto um mediador das políticas educacionais, influenciando, por meio de orientações, as ações que se inscrevem na nova concepção de gerenciamento e financiamento das Instituições de Educação Superior no Brasil.

Por fim, o estudo das Políticas de Avaliação da Educação Superior no Brasil demonstra que este processo não nasceu por geração espontânea. A mudança no referencial orientador de tais políticas é o ponto central para o entendimento das suas intenções, constituindo-se na contemporaneidade em um movimento que se instala nos meios educacionais como resultado das estratégias de transformação social e que foi desencadeado pelo modelo neoliberal.

Reforma do Estado e da Educação Superior

Vive-se na contemporaneidade um ambiente marcado por transformações que recebem no léxico conceitual diferentes pontos de definição. Essas transformações ganham significados ímpares, a depender da vertente teórica que as explica, obtendo pontualmente expressões do tipo, globalização, reestruturação produtiva, terceira revolução industrial etc., para que se possa determinar o momento atual.

Nota-se que, com o desgaste no modelo de Estado de Bem-Estar, surgem como alternativa na agenda mundial novas relações políticas, econômicas, sociais etc., que denotam

um novo tipo estrutural de Estado, pautado na reestruturação e expansão das forças do capitalismo em nível mundial para a esfera social.

Para Silva Jr. (2002, p. 33),

não é difícil tornar explícito o movimento de mudança no Estado: a esfera pública restringe-se, mas continua forte, enquanto a privada expande-se por meio de uma nova regulamentação [...]. O Estado nacional é forte e pouco interventor no econômico e no social: forte porque produz políticas sobre as diversas atividades do Estado; pouco interventor, pois impulsiona, segundo a ideologia liberal, um movimento de transferência de responsabilidades de sua alçada para a sociedade civil, ainda que as fiscalize, avalie e financie, conforme as políticas por ele produzidas e influenciadas pelas agências multilaterais. O poder regulador, sob a forma do “político”, é agora o poder econômico macrogerido pelo capital financeiro, com graves consequências para a cidadania e para a educação.

Esta nova lógica denota uma racionalidade que engendra um novo relacionamento entre o Estado e os espaços públicos, os quais, pela conjuntura político-econômica, estabelecem formas institucionais inspiradas na mercantilização. A difusão do privado se torna o referencial orientador em favor do fortalecimento do capital financeiro, pois, com a instauração do modelo pós-fordista, o que se percebe no movimento histórico de reordenamento das forças do capital é a transição do modelo de Estado Interventor, para o modelo de Estado Gestor, “que carrega em si a racionalidade empresarial das empresas capitalistas transnacionais, tornando-se as teorias organizacionais, antes restritas aos muros das fábricas, as verdadeiras teorias políticas do Estado moderno” (SILVA Jr., 2002, p. 62).

Nesse contexto de significativas modificações, é *mister* reconhecer a importância que a educação superior adquire na estruturação da nova engrenagem capitalista, ganhando centralidade nos meios políticos e incorporando novos significados sociais que expressam as expectativas de produção de uma ciência engajada ao mercado e que favoreça o estabelecimento de um novo pacto social.

A década de 1990 se configurou no cenário brasileiro como o momento fecundo para o início da disseminação das transformações em curso em nível mundial, necessárias, do ponto de vista neoliberal, no sistema educacional superior nacional.

Desde o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) têm sido implementadas uma série de políticas e um conjunto de medidas “cotidianas” que já configuram a existência de “nova” reestruturação da educação superior no Brasil, que envolve, em especial, um “novo” padrão de modernização e de gerenciamento para o campo universitário, incluso no atual paradigma de produção capitalista e nas reformas da administração pública do estado (CATANI, 2000, p. 105).

O fenômeno das reformas, empreendidas no Brasil a partir de 1995 no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, se tornou a materialização das mudanças imprescindíveis para o repensar de decisões, principalmente nos planos econômico e social, incidindo na estruturação que norteia as políticas públicas no setor da educação. Essas políticas foram marcadas pela migração de valores e procedimentos advindos do mercado, onde a competência, a eficiência e a qualidade tornam-se critérios determinantes no interior do sistema educativo, empreendendo ações que produzam um sistema superior de ensino cada vez mais flexível, variado e competitivo, marcado pela relação de controle exercido pelo Estado.

Para Cunha (1999), estamos no momento de criação de novos relacionamentos entre Instituições de Ensino Superior públicas e o Estado brasileiro. O “Estado Constringente¹” entra em cena, impondo às universidades públicas drásticas limitações orçamentárias que interferem diretamente no seu desenvolvimento, abrindo espaço para o crescimento do setor privado. Posteriormente, o Estado avaliador incentiva a mudança do padrão de controle estatal sobre o ensino superior na intenção de fortalecer e estimular a competição entre as instituições, através de incentivos e punições, com o objetivo de promover as mais eficazes e produtivas.

Esse modelo heterogêneo conduzido pelo Estado propicia o desencadeamento, no ensino superior, de desequilíbrios e desigualdades, visto que contraria o caráter de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão definido pela Constituição de 1988. Vale lembrar que esta Constituição prevê princípios de integração e homogeneidade para a construção de um sistema educacional unificado e inclusivo.

A definição de um modelo de ensino superior pautado na concepção de diversificação e diferenciação se justificava em decorrência do discurso que trazia no seu cerne o diagnóstico de alguns problemas verificados no sistema superior de ensino naquele momento. O ensino superior, em virtude do diagnóstico, foi considerado arcaico, devido a seu caráter ultrapassado de indissociabilidade, o qual não comportava mais os desafios impostos pela necessidade de expansão do sistema, necessário para a evolução do ensino superior brasileiro.

O objetivo crucial para implementação desse modelo heterogêneo inspirava-se no desejo de criar um sistema de ensino superior baseado nas características de flexibilidade, competitividade e avaliação, adequando-o aos padrões exigidos pelo desafio da modernização.

¹ Entende-se como Estado Constringente, “aquele que impõe às universidades públicas severos cortes orçamentários e/ou amarras administrativas capazes de frear o desenvolvimento das atividades de ensino e de pesquisa, tanto o das rotineiras quanto a emergência de novas atividades” (CUNHA, 1999, p. 163-164).

A intenção foi disseminar outros cursos universitários no sistema de educação superior no Brasil, incentivando a expansão e a criação de mais vagas em instituições, principalmente privadas, exercendo o Estado, através do Ministério da Educação (MEC), o controle centralizado através do sistema de avaliação que teve o Exame Nacional de Cursos (ENC), criado em 1995, enquanto critério primordial para punir ou premiar as instituições, credenciando as que ofereciam níveis aceitáveis de eficiência, desempenho e produtividade. “Desse modo, os mecanismos de avaliação devem ser pensados e instituídos objetivando estimular a competição, a modernização e a ampliação da qualidade do ensino de graduação” (CATANI, 2000, p. 112).

Consideradas como cruciais para o alavancar da modernização e do desenvolvimento do país, as reformas impunham uma verdadeira cruzada reorganizadora, sendo a Constituição Federal seu alvo primordial. Nesse sentido, segundo Silva Jr. (2002, p. 63), “o grande obstáculo para os projetos de reforma propostos seria a rigidez burocrática imposta pela constituição de 1988, daí a necessidade de sua urgente reforma para maior flexibilidade da administração [...]”.

Vejamos o que diz Fernando Henrique Cardoso em pronunciamento no ano de 1996²:

[...] as reformas necessárias serão implementadas. Muitas passam por revisões na Constituição. A Carta de 1988 é um documento que reflete um momento histórico muito preciso na vida brasileira. Saíamos de um longo período de exceção e queríamos transformar o país. Escolhemos o texto constitucional, de cuja redação eu mesmo participei, para exprimir todos os nossos anseios de progresso e justiça social. Reflete assim uma visão intervencionista do Estado, do Estado como regulador das relações privadas, do Estado como agente de mudanças e promotor do desenvolvimento, do Estado como provedor de benefícios sociais sem a correspondente previsão de recursos. A Constituição inspirava-se, ademais, em um modelo autárquico de desenvolvimento. As rápidas mudanças ocorridas no mundo e no Brasil logo fizeram ver, porém, que o texto constitucional necessitava de reformas.

Capitaneada pelo então Ministro Bresser Pereira, as reformas seriam coordenadas pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). Essas ações de reforma teriam como princípio a produção de um conjunto de medidas que orientariam mudanças no Estado e na administração pública, incidindo em um novo paradigma de gestão pública, para o qual a sociedade civil era convocada a participar.

² Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso, sob o título “O Brasil que volta a ser terra de oportunidades”, realizado por ocasião do almoço oferecido pela comunidade empresarial em 19 de abril de 1995 na cidade de Nova York (Pronunciamentos, Volume I - De janeiro a junho de 1995. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2019).

Em nome do discurso que utiliza a eficiência, a eficácia e a competência na área social, enquanto justificativa oficial foram realizadas, no plano institucional do Estado, mudanças estruturais que dão forma a novos critérios utilizados na administração pública. Esses critérios proporcionam a redefinição dos papéis ora vigentes no Estado, sendo que a divisão das tarefas seria agora posta em prática com a maior interação com a sociedade civil, possibilitando a real redução de custos na área pública.

Na Educação Superior, a reforma teve como principal agente o Estado, sendo coordenada pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC), juntamente com o MARE. Esses órgãos lançaram, “desde 1995, uma reforma [...] considerada fragmentária, especialmente porque vem ocorrendo através de uma série de instrumentos legais, como leis ordinárias, decretos, emendas constitucionais e diversas medidas provisórias” (CATANI, 2000, p. 106).

Na tentativa de colocar em prática, na Educação Superior, os princípios norteadores que orientaram as Reformas no Brasil, o Poder Executivo Federal, através do MEC e do MARE, protagonizou a implantação das organizações sociais, que seriam entidades públicas não-estatais, prestadoras de serviço em distintas áreas sociais, inclusive na educação superior. A intenção era transformar universidades públicas em organizações sociais, de maneira que o interesse maior recaía na limitação de fundos públicos para o financiamento destas instituições. Nesse sentido, a reforma era vinculada a um processo de avaliação constante do desempenho.

Para Silva Jr. (2002, p. 47),

A alusão crítica ao Estado de bem-estar social já indicava desde logo as orientações da mudança do Estado, dado o caráter inexorável atribuído à universalização do capitalismo. Para a periferia do sistema, tornava-se imperioso enxugar o Estado, transferindo responsabilidades públicas para a sociedade civil, daí o elogio às organizações não-governamentais o que foi chamado de democrática descentralização. No entanto, ainda que enxuto, o Estado teria de ser forte, ou seja, produzir centralizadamente as políticas em todos os setores de ação do Estado [...].

No atual estágio de desenvolvimento do capitalismo moderno, torna-se imprescindível, para o revigoramento do sistema, o estreitamento das relações entre o Estado e a sociedade civil. Demonstra-se um claro desejo de transferência de responsabilidades, sendo que a decadência dos serviços públicos oferece espaços ao setor privado, ora em plena expansão. Para isso, utilizou-se, enquanto estratégia inicial de desvinculação do Estado para com as suas obrigações de manutenção das áreas sociais, a idéia de criação das organizações sociais regidas pelo direito privado, não perdendo o Estado status de controlador do sistema, através de processo periódico de avaliação e gerador de políticas para esses setores. Desta forma, o

deslocamento do capital para áreas antes não exploradas acentua-se com a voracidade posta em prática no momento pós-decadência do Estado de Bem-Estar, que torna direitos sociais em mercadorias, de modo que “o capital se põe em todas as esferas sociais, estabelecendo, assim, o império do privado para as instituições por meio dos mais diversos processos” (SILVA Jr., 2002, p. 49).

Esta lógica, que tem como princípio o império do privado, pode ser confirmada na reconfiguração da educação superior brasileira, a partir dos números que expressam a expansão e o crescimento do ensino superior privado no Brasil. Para Amaral (2003, p. 97), nota-se, nos últimos anos, uma grande expansão na educação superior privada: de 1995 a 2001, o crescimento foi de 97,5%, contra 36,8% no setor público federal e 49,2% no setor público estadual. Imprime-se assim um novo paradigma de produção das atividades fins no ensino superior brasileiro e cria-se um processo de afastamento destas instituições com as práticas sociais em nome da racionalidade mercantilizadora.

Assim, vemos a reforma do Estado brasileiro e, para o que aqui nos interessa, a reforma da educação superior e a mudança na produção da ciência brasileira, como uma intervenção consentida e realizada pelas autoridades educacionais orientadas pelas agências multilaterais, no contexto da universalização do capitalismo, direcionadas por uma razão instrumental, que se constitui no epicentro de um processo de mercantilização do trabalho imaterial, em geral, e em particular, da esfera educacional em seu nível superior (SILVA Jr., 2002, p. 50).

O caráter das mudanças, ora materializadas no ensino superior brasileiro, fez parte da estratégia de reordenamento das forças do capital. A minimização do Estado, a redução de custos e a transferência dos serviços públicos para a esfera privada tornam-se imprescindíveis nesse momento de transição do capitalismo em nível mundial, pois, para a solidificação desse processo mercantil, é *mister* a utilização de dogmas inspirados na ideia de eficiência, eficácia, competência e qualidade. Além disso, para a concretização desta retórica inspirada nos meios empresariais, torna-se imperativo a adoção de procedimentos sustentadores deste discurso. E, “de um modo geral, o sistema de avaliação do ensino superior vem adquirindo grande centralidade no processo de reforma, levando-se em consideração os procedimentos de avaliação introduzidos nos anos recentes” (CATANI, 2000, p. 112).

Portanto, a sistemática dos processos de avaliação desencadeados a partir do governo FHC coaduna com a ideia de expansão do ensino superior no Brasil, através da diferenciação e diversificação dos estabelecimentos de ensino superior. A transferência para o setor privado, principalmente do processo de graduação, torna-se o interesse fundado nos ideais de

modernização da educação superior no Brasil, impondo um sistema de avaliação pautado na concepção mercantil do desempenho e da produtividade, que se insere como postulado na conquista do neoliberalismo enquanto modelo único e hegemônico, o qual tem suas ambições defendidas pelos organismos internacionais, leais depositores da sua ideologia, organismos estes que conseguem se inserir mundialmente através da justificativa de “cooperação técnica e financeira” em países em desenvolvimento como o Brasil.

Banco Mundial³: Diretrizes e Recomendações

Numa preocupação dos países centrais em estabelecer uma nova ordem mundial no pós-guerra, instituições, como o Banco Mundial, teriam um papel fundamental na preservação da estabilidade econômica dos países, criando situações de crescimento na intenção de conter possíveis crises internacionais que poderiam enfraquecer a aliança não-comunista.

Para Soares (1998, p. 15),

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

Assim, pode-se dizer que o Banco Mundial se tornou uma potente ferramenta para a implementação do receituário neoliberal. Suas ações não se limitam à argumentação oficial de “cooperação técnica e financeira” aos países tomadores de empréstimo, mas extrapolam seu caráter de agência financiadora de projetos, na medida em que funciona enquanto uma instituição interventora, a favor do processo de estabilização e expansão do capitalismo mundial.

O impacto crescente das influências do Banco Mundial no Brasil desencadeou um processo de intervenção através da implementação de condicionalidades que se configuram enquanto a contrapartida exigida pelo Banco para que sejam liberados os recursos implementadores dos projetos brasileiros. A partir da década de 90, esses recursos se concentraram na execução de programas sociais, dentre os quais a educação ganha centralidade, obtendo repasses com grande evolução no total do montante de empréstimos do Banco para o Brasil, sendo que sua participação passa de 2% entre 1987-1990, para 29% entre 1991-1994 (Relatórios do Banco Mundial, apud SOARES, 1998, p. 35).

³ Data de 1949 o ano em que o Brasil recebeu seu primeiro empréstimo do Banco Mundial, que foi criado em 1944 na Conferência de Bretton Woods.

Concentrando seus esforços no combate à pobreza, o Banco Mundial recomenda que os gastos com educação no Brasil tenham como destino o ensino básico, que, segundo sua concepção, garantiria o acesso mínimo aos pobres à educação e assim aumentaria seus recursos.

Segundo Coraggio (1998, p. 86),

Esta proposta estratégica para atacar a pobreza explicaria por que o Banco Mundial, que tradicionalmente direcionou investimentos para a infra-estrutura e o crescimento econômico, aparece cada vez mais como uma agência propulsora do investimento em setores sociais e na reforma do conjunto das políticas sociais. Trata-se de prevenir situações politicamente críticas [...], que poderiam colocar em risco a sustentação política do ajuste estrutural, visto pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelos Bancos de Desenvolvimento em geral como o caminho para retomar o crescimento econômico em escala global.

Pode-se perceber que, dentre as recomendações (im)postas pelo Banco a países devedores como o Brasil, as que obtiveram maior ressonância no campo educacional estão marcadas pelos processos hoje materializados de privatização e descentralização, ganhando eficaz legalidade institucional e estrutural nas reformas empreendidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Nesse quadro de relacionamento entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, era preocupante a influência exercida pelo Banco na alocação de recursos à educação. Predominantemente, as recomendações realizadas impuseram um padrão de crescimento educacional desigual e excludente, inspirado nas necessidades imediatas do mercado. Como observa Dias Sobrinho (1999, p.63), “não resta dúvida que é correto investir pesadamente na educação básica. O problema reside no fato de que essa prioridade deve acontecer, segundo a visão bancomundialista, em boa parte às custas da educação superior”.

Na visão do Banco, os investimentos na educação básica proporcionam um retorno individual e social mais significativo que no ensino superior, já que o elitismo social encontrado neste nível de ensino possibilita a baixa inserção de jovens entre 18 e 24 anos das camadas populares.

Neste contexto, o que se percebe na prática em relação ao ensino superior no Brasil, é o declínio dos investimentos públicos para as instituições estatais. Esse processo de minimização das fontes do Estado iniciou na década de 90, com a implantação das ações mediadoras proporcionadas pelo Consenso de Washington. Um retrato desse fenômeno é a redução das receitas das Instituições Federais de Ensino Superior em relação à riqueza nacional, visto que, “em relação ao PIB, houve, de 1989 a 2002, um decréscimo de 0,97% para 0,64% - queda de 34% - nesse percentual de recursos das IFES em relação ao PIB” (AMARAL, 2003, p. 196).

Pode-se perceber a homogeneidade dos projetos de reformas desencadeadas em diversos países e a identificação entre estes e as diretrizes definidas pelo Banco Mundial para a reforma do ensino superior. Estas orientações estão publicadas no documento *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*:

- Fomentar a maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas;
- Proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem suas fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre financiamento fiscal e os resultados;
- Redefinir a função do governo na educação superior;
- Adotar políticas que estejam destinadas a outorgar prioridades aos objetivos de qualidade e equidade (BIRD/BANCO MUNDIAL, 1994, apud SILVA JR., 2002, p. 57-58).

É visível a similitude depreendida entre as diretrizes do Banco Mundial para o ensino superior e as ações implantadas no Brasil a partir da redefinição do papel do Estado, desencadeado no processo de reformas estruturais no governo de FHC. As políticas para a educação superior gestadas nesse período estão subordinadas ao padrão economicista e efficientista do financiamento característico da lógica estabelecida pelo Banco Mundial.

A implantação através de Leis, Medidas Provisórias, Decretos etc. são os primeiros passos para a concretização das metas definidas no Consenso de Washington e direcionadas pelo Banco Mundial na materialização das diretrizes para a educação superior brasileira. Os ideais de diferenciação, a expansão das instituições privadas, a diversificação das fontes de financiamento, a relação entre financiamento e resultados obtidos pelos processos de avaliação têm ressonância nas políticas para o ensino superior no Brasil.

As ações mencionadas fazem parte das estratégias dos organismos financiadores, como o Banco Mundial, para proporcionar o aumento da matrícula, reduzindo as baixas taxas de escolarização e o baixo percentual de jovens no ensino superior, a um custo menor para o governo brasileiro, desonerando o Estado da necessidade de ampliação e manutenção do setor público. Nota-se nestas ações a promulgação da racionalidade mercantil no ensino superior do Brasil. Evidencia-se a expansão do setor privado e a contrapartida do financiamento das instituições públicas mediante a verificação do custo-benefício instituídos pelos processos de avaliação, que se tornam um dos mais eficazes mecanismos de controle, dando suporte ao governo brasileiro quanto às mudanças pretendidas na educação superior, contemplando as

exigências do Banco quanto ao controle e fiscalização dos empréstimos, sendo que “as ajudas são necessariamente associadas a avaliações *ex-ante*, *intermediárias* e *ex-post*” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 52).

Essa reconfiguração estrutural trouxe sérios danos ao desenvolvimento tecnológico e científico brasileiro, visto que “a escassez dos recursos que passam a ser destinados à educação superior é um dos efeitos da política mais ampla de emagrecimento e asfixia do setor público, em benefício do privado” (DIAS SOBRINHO, 1999, p. 62). Apesar de as instituições públicas no Brasil serem responsáveis por 90% da produção científica desse país, exige-se redução dos recursos financeiros e contraditoriamente demandam a expansão ou a continuidade nas atividades desenvolvidas pelas instituições de ensino superior públicas com o mesmo padrão de eficiência e qualidade. Nas palavras de Silva Jr. (2002, p. 60),

[...] com políticas definidas de forma centralizada segundo orientações políticas emanadas das agências multilaterais, [...] a avaliação torna-se a medida do financiamento, orientada aquela pela eficiência, eficácia, competência para consolidação da reforma educacional superior e a mudança da identidade e do papel histórico da instituição universitária.

Com o poder de controle sobre as instituições de ensino superior, o Estado avaliador brasileiro impõe a lógica do financiamento vinculada à racionalização dos gastos, sendo exigida a excelência dos processos institucionais. “Estes podem ser alunos matriculados e diplomados, serviços prestados ou trabalhos publicados. Na ótica economicista do Banco, a avaliação é antes de mais nada a medida da eficiência e produtividade educativa” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 53).

Baseada nas prerrogativas de utilidade ao mercado, de maior vinculação à indústria e de funcionamento estabelecido pelo padrão racional de gerenciamento do Banco Mundial, a educação e, em especial, a educação superior no Brasil, subordina-se à lógica de avaliação derivada da medida e da excelência. A qualidade aludida é estabelecida pela mentalidade mercantil, privilegiando os produtos e os resultados de testes padronizados que possam ser comparados e quantificados através de indicadores, que, nas palavras de Dias Sobrinho (2001, p 64), “comprovem a ideologia da eficiência: capacidade crescente de preenchimento de vagas; número de alunos formados; custo do aluno; tempos médios de conclusão; proporção de professores com titulação de e com dedicação exclusiva, etc.”.

Políticas de Avaliação da Educação Superior no Brasil

Um dos pontos mais marcantes da avaliação pode ser considerado a sua diversidade de definições, as quais sempre tentam encontrar um propósito prático para suas ações. A avaliação é utilizada para identificar o valor ou o mérito do objeto, ou então para implantar valores inspirados na igualdade, na melhoria, na reflexão, etc. O certo é que, nesse emaranhado conceitual, encontramos implicitamente marcados nas definições propósitos ou intenções, com argumentações bastante díspares e com compreensões divergentes de educação.

A avaliação torna-se processo que pode ser explicado técnica e pedagogicamente pelo contexto da sociedade em que se insere, engendrando as idéias e as nuances particulares de seu tempo. Com a consideração de que a educação é a responsável pelas limitações de crescimento econômico dos Estados nacionais, impedindo o desenvolvimento nos planos social e político, subjaz, a partir desse raciocínio, a idéia de uma reforma radical que não se restringe em afetar apenas a educação, envolvendo setores como a administração, previdência etc. Nesse viés, a avaliação é compreendida, sobretudo, como uma ferramenta nuclear e determinante das mudanças, legitimando as tomadas de decisões e justificando o discurso modernizador dos governos, preocupados em aumentar os padrões de excelência e qualidade da educação.

Nas palavras de Dias Sobrinho (2000, p. 141),

de fato, sobretudo a partir da década de oitenta, a educação é instada pelos governos e pela indústria a ampliar e elevar os padrões de produção de ciência e tecnologia para aumentar a competitividade internacional dos países e os lucros das empresas.

É o que podemos notar, sobretudo, nos países centrais, como nos Estados Unidos, a partir do governo Reagan, e na Inglaterra, com o governo Thatcher. Em ambos os casos há a preocupação com os níveis educacionais e a utilização massiva de programas de avaliação tipo *accountability*, para prestação de contas, interna e externa, com forte conotação contábil.

No Brasil, os programas de avaliação também se tornaram peça chave na reestruturação administrativa, empreendida principalmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. Neste caso, o que se pôde perceber foi a exaltação de provas padronizadas, ganhando os exames nacionais o status de modelo de avaliação – pelas características de racionalidade positivista – que melhor contemplariam os perfis demandados pelo mercado, suprimindo com informações os usuários através de indicadores de eficiência e produtividade das instituições de nível superior e servindo de instrumento regulador do Estado que controlaria externamente a distribuição de recursos.

O Exame Nacional de Cursos (ENC) se transforma no mais visível programa de avaliação da Educação Superior no Brasil, a partir de 1996, correspondendo às perspectivas de

controle do Estado sobre a graduação e imprimindo uma nova lógica baseada na reestruturação organizativo funcional das instituições de ensino superior brasileiras. Criado pela Lei nº 9.131, de novembro de 1995, entrando em vigor no ano seguinte, o Exame Nacional de Cursos, foi considerado como a principal política de avaliação desenvolvida no governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a gestão do ministro Paulo Renato.

Estabelecido por princípios opostos ao do PAIUB, o Exame Nacional de Cursos (ENC) implementa, na educação superior, uma “nova” concepção de avaliação, em que a medida é a expressão central do processo de controle, monitoramento e regulação estatal. Para Gomes (2001, p. 4), os princípios do ENC,

[...] sugerem um grupo de mecanismos de controle a serem exercidos por agências externas às universidades e instituições não universitárias. Indicadores de performance, comparação de performances das instituições, ranking dos cursos em forma de conceitos, condicionalidades no uso dos resultados da avaliação, participação compulsória dos estudantes parecem ser instrumentos de uma política de avaliação formulada centralmente e implementada de cima para baixo.

Numa demonstração de poder e descartando práticas participativas, o MEC, centralizadamente, formula e institui sua política de avaliação sem o respaldo da comunidade universitária, que foi excluída do processo de elaboração, implementando mecanismos de supervisão e gerenciamento na educação superior brasileira, que estimulam práticas seletivas e performáticas.

Pelo seu caráter de comparabilidade, o ENC gera processos reguladores condicionados pela lógica estabelecida pelos resultados obtidos através de avaliações pontuais, que, de maneira muito simplificada, determinam um valor sobre o curso avaliado.

Considerado por críticos como uma “quase avaliação”, o Exame Nacional de Cursos, não pode ser conceituado como um processo verdadeiramente educativo, pois, pela sua pouca amplitude, limita-se à regulação e ao controle dos cursos de graduação, priorizando valorar a competência e as habilidades dos graduandos em final de curso, através de procedimento exclusivo de aferição de desempenho, que é o exame. Relaciona os resultados dos estudantes à qualidade dos cursos, que, através de publicações oficiais, são distribuídos em categorias e ranking, sob a coordenação do MEC/INEP.

Instituindo a lógica do mercado, o ENC responde positivamente à prática moderna de avaliação centrada nos resultados. Estes se transformam na mola-mestra constituinte dos repasses orçamentários do governo, estabelecendo uma nova forma de relacionamento e monitoramento das IES pelo Estado que, pelos seus mecanismos de controle, imprime nova

forma organizacional e de funcionamento das instituições a partir do estabelecimento de condições de autorização, credenciamento e credenciamento que são concedidas e supervisionadas pelo poderoso instrumento de regulação e controle, em que se transformou o Exame Nacional de Curso, a partir da sua implantação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações implementadas a partir da decadência do modelo Fordista, na década de 70, influenciaram as decisões e as políticas públicas para todos os setores da sociedade, reordenando, principalmente a abrangência e o papel do Estado. No Brasil, o que se verificou foi uma verdadeira cruzada reformadora que tentou impor novas diretrizes para os setores públicos numa clara tentativa de mudança de responsabilidades de gestão, descentralização e manutenção do Estado para a sociedade civil através da instauração das organizações.

As reformas ora implementadas serviram de ponta pé inicial para o encaminhamento para o setor privado de serviços essenciais como a educação superior, ampliando o mercado educacional brasileiro através da flexibilização, diversificação e diferenciação das instituições do ensino superior no Brasil.

Os efeitos colaterais destas medidas foram drásticos para o setor educacional, principalmente o superior público, que teve que se adequar aos novos desafios do novo modelo de acumulação flexível de capital. Precarização do trabalho docente; diminuição do orçamento público; complementação dos orçamentos via fundações privadas; etc são alguns exemplos do novo momento que assola a Educação Superior no Brasil.

Dentre as medidas os processos de avaliação massiva ganharam bastante centralidade na regulação da educação Superior no Brasil sendo parte crucial nos meios educacionais como resultado das estratégias de transformação social desencadeado pelo modelo neoliberal, onde, a avaliação exerce o controle sobre as instituições e se caracteriza enquanto definidora de políticas que conduzem a expansão competitiva no setor da Educação Superior, incitando a retórica da “qualidade” enquanto fator de “modernização” das instituições.

Instituindo a lógica do mercado, o ENC, respondeu positivamente a prática moderna de avaliação centrada nos resultados que se transformam na mola-mestra constituinte dos repasses orçamentários do governo, estabelecendo uma nova forma de relacionamento e monitoramento das IES pelo Estado que, pelos seus mecanismos de controle, imprimem nova forma organizacional e de funcionamento das instituições a partir do estabelecimento de condições de autorização, credenciamento e credenciamento que são cedidas e supervisionadas pelo

poderoso instrumento de regulação e controle, que se transformou o Exame Nacional de Curso, a partir da sua implantação no ano de 1996.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez, 2003. 214 p.

_____. **Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 outubro 1988. Brasília, 1988.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. 102 p.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, p. 75-123. 1998.

CUNHA, Luiz Antonio. Avaliação universitária na América Latina: dois projetos nacionais de legislação. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **A reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo**. São Paulo, SP: Cortez, p. 143-166. 1999.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo, SP: Cortez, 1999. 198 p.

_____. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton César. **Avaliação institucional: teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 2000. 180 p.

_____. **Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado**. Florianópolis, SC: Insular, 2002. 189 p.

GOMES, Alfredo Macedo. **O exame nacional de cursos como política de avaliação do ensino superior: origens, contrastes e sua importância para a política de regulação estatal do ensino superior**. Recife, (2001), 18 p.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Reforma do estado e da educação: no Brasil de FHC**. São Paulo, SP: Xamã, 2002. 189 p.

SOARES, Maria Clara Souto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia De. WARDE, Mirian Jorge. HADDAD, Sérgio (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, p.15-40, 1998.

SOBRE O(A/S) AUTOR(A/S)

FERNANDO REIS DO ESPÍRITO SANTO

Doutor em Educação, PUC/SP; Universidade Federal da Bahia (UFBA); Coordenador do Grupo de Pesquisa CORPO/UFBA; E-mail: fres.nando54@gmail.com

CHRISTIANE FREITAS LUNA

Doutora em Educação, UFBA; Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB); Coordenadora do Grupo de Pesquisa NEPEEL/UESB. E-mail: chrisfluna@gmail.com

JOSÉ LÚCIO SANTOS MUNIZ

Doutor em Educação, UNEB; Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB); Membro do Centro de Pesquisa e Estudos Pedagógicos (CEPEP)/UESB. E-mail: jose.muniz@uesb.edu.br