

A avaliação na educação superior pós LDB 9.394/96: questões normativas

Evaluation in higher education after LDB 9394/96: regulatory issues

Marta Leandro da Silva*

Este texto vincula-se à tese de doutorado intitulada “Política de Avaliação Institucional na Educação Tecnológica: as Faculdades de Tecnologia do Centro Paula Souza, no Estado de São Paulo”. Tal investigação foi desenvolvida na perspectiva de pesquisa qualitativa em educação tendo por fundamentação teórico-metodológica os estudos no campo da política e gestão educacional; políticas públicas e sociologia da educação (avaliação). Nesse recorte contempla-se a avaliação institucional referenciada no contexto legal-normativo, pós LDB 9.394/96 e legislação complementar. Objetiva-se, então, tecer algumas reflexões e proposições sobre como o conceito de avaliação, em suas diferentes modalidades e fins, é contemplado na política educacional consubstanciada nos atos normativos e legais, bem ainda apreciar o valor conferido à avaliação no contexto da Reforma Administrativa do Estado.

Palavras-chave: Avaliação institucional. Reforma administrativa. Políticas públicas. Legislação federal.

This text is related to the PhD dissertation entitled “Policy Institutional Assessment in Vocational Education Technological Literacy: Faculties of Technology Paula Souza Center, in São Paulo”. The study was based on the principles of qualitative research in education, and theoretical and methodological studies in the field of education policy and management; public policies and sociology of education (evaluation). The paper discusses institutional evaluation within the legal context, following LDB 9394/96 and complementary legislation. Thus, the objective of the study is to reflect on how the concept of evaluation, in its different forms and purposes, is considered by educational policies in legal acts, as well as to analyze appreciate the value given to evaluation in the context of the State Administrative Reform apparatus.

Key words: Institutional evaluation. Administrative reform. Public policies. Federal legislation.

1 Introdução

Abordamos, neste artigo, a avaliação no contexto normativo da reforma da educação superior pós LDB 9.394/96 e suas correlações no contexto da Reforma do Aparelho Administrativo do Estado. Este texto vincula-se à tese de doutorado intitulada “Política de Avaliação Institucional na Educação Tecnológica: as Faculdades de Tecnologia do Centro Paula Souza, no Estado de São Paulo”, ora desenvolvida na perspectiva de pesquisa qualitativa em educação. Assim, visamos tecer algumas reflexões sobre como a avaliação é contemplada na política educacional consubstanciada nos

* Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Professora da UNESP - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Departamento de Ciências da Educação, São Paulo, SP – Brasil. E-mail: marpedagogiafclar@gmail.com.

textos legais, bem ainda apreciar o valor conferido à avaliação institucional no contexto da Reforma do Aparelho Administrativo Estatal. Partimos da proposição defendida por Lamounier de que a política é onipresente, ou seja, ela está em toda a parte. Por isso, “o estudo das políticas públicas é um ângulo privilegiado para a apreensão da política em seu sentido mais abrangente, ou seja, para a apreensão das relações entre Estado e Sociedade”. (LAMOUNIER, Mimeo, p.3).

Nessa perspectiva, a política pública é entendida como “[...] uma forma de intervenção nas relações sociais; e de que é também, por mais concentrado que seja o processo decisório, condicionada por interesses ou expectativas sociais” (LAMOUNIER, Mimeo, p.3). Tal proposição incita-nos a revisitar a importância do estudo das políticas públicas que conduz a um “duplo reconhecimento: de um lado, reconhecimento da onipresença da política; de outro, da presença condicionante do Estado sobre a Sociedade.” (LAMOUNIER, Mimeo, p.3).

É inegável a importância da avaliação nesse contexto, que figura como componente intrínseco do processo de planejamento e implementação de políticas públicas, ou de políticas governamentais, de programas e projetos.

A avaliação educacional pode ser concebida como objeto de política pública, quando se desenvolver em esferas públicas, agregando e correlacionando representantes dos diferentes segmentos sociais, ou seja, quando ela comporta a sociedade civil, de forma a ultrapassar os espaços circunscritos das esferas estatais e governamentais, abarcando, também, políticas de organizações privadas e não governamentais.

1.1 A Avaliação no contexto normativo da Educação Superior pós LDB 9.394/96: interfaces com a Reforma do Aparelho Administrativo Estatal

Neste tópico, buscamos identificar e analisar como a avaliação, especialmente a modalidade de avaliação institucional, é referenciada no contexto legal. A análise do discurso comporta a legislação federal de ensino e as orientações normativas referentes à Reforma do Aparelho Administrativo do Estado. Para tanto, apresentamos, no espaço deste artigo, a análise da Constituição Federal de 1988; da LDB 9.394/96 e da Lei Federal nº 10.172/2001.

No bojo do processo de redemocratização sociopolítica, foi consagrado o princípio de democracia na República Federativa do Brasil, a constituir-se em Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal (CF) de 1988 dispõe os princípios norteadores da organização da educação nacional, estabelecendo no Artigo 205 a educação como direito de todos, o que pressupõe diferentes modalidades de ensino para atender às especificidades das demandas sociais. Neste estudo focalizamos o Artigo 206, que estabelece os princípios constitucionais da educação nacional, com prioridade para a análise do inciso VII: garantia de padrão de qualidade. Há que se especificar qual o

padrão de qualidade, ou melhor, qual a significação adotada para o termo qualidade. Em essência, a educação é valiosa, contudo o legislador *parametriza* a garantia da qualidade da educação a um padrão, a uma medida de referência. A garantia desse padrão é, pois, princípio constitucional reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394/96, de 20/12/1996.

É implícita, no texto constitucional, a referência aos processos e às práticas avaliativas de organização da educação em âmbito nacional pela função: normativa da União. O artigo 209 da Constituição concebe o ensino como livre à iniciativa privada, desde que atendido o cumprimento das normas gerais da educação nacional e condicionado à autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. A avaliação vincula-se, no espírito constitucional, a um instrumento de verificação e aferição do princípio de garantia do *padrão* de qualidade do ensino. Nesse cenário, a avaliação educacional (também na modalidade de avaliação institucional) obteve destaque na LDB 9.394/96 e na lei que instituiu o Plano Nacional de Educação (em vigência de 2001 a 2011).

A Constituição Federal de 1988 consagra dois grandes eixos norteadores da gestão educacional, assim definidos por Cury (1997): a flexibilidade e a avaliação. A flexibilidade pressupõe a introdução na gestão educacional de “elementos que ofereçam ampla margem de atendimento às peculiaridades da federação e à capacidade inovadora dos sistemas” (GENTILINI, 2001, p.94). No que tange à avaliação, o texto constitucional “responsabiliza a União pela manutenção de um determinado patamar de qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população, o que se traduz pela necessidade de avaliação permanente e controle de resultados efetivos da atividade educativa [...] (GENTILINI, 2001, p. 95).

Antecedendo à LDB 9.394/96, temos a publicação da Lei Federal 9.131, de 24/11/1995 que extinguiu o Conselho Federal de Educação instituindo o atual Conselho Nacional de Educação (CNE). A partir de então, ao Ministério da Educação e Desporto (MEC), compete exercer as atribuições do Poder Público Federal, cabendo-lhe formular, avaliar a política nacional de educação e zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem. Essa lei antecede à LDB 9.394/96, no sentido de abrir caminho para as novas regulamentações de tipologia organizacional do sistema federal de ensino, bem como não é *casuísimo*, que essa mesma lei já determine como competência do CNE a análise de pareceres sobre os processos de avaliação da educação superior. Nela fica previamente estabelecida a obrigatoriedade de elaboração e implantação de processos e sistemas de avaliação nacional de rendimento e de instituições, prioritariamente, da educação superior. Outro ponto estratégico desta lei é sinalizar a possibilidade legal de autorização prévia dos cursos e das habilitações oferecidos por instituições não universitárias. Cita-se que muitas autorizações, inclusive, poderiam efetivar-se sem nem ao mesmo terem sido discutidas e publicadas as diretrizes curriculares nacionais (graduações).

Nos termos do seu Artigo 3º far-se-á obrigatória a realização de avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, mediante procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão, sob a competência do MEC. Nela contemple-se a realização a cada ano, de exames nacionais com bases nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, destinados a aferir os conhecimentos e as competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação, sendo o MEC responsável também em divulgar os resultados dos cursos sem a identificação nominal dos alunos. Tal exame é condição prévia para a obtenção do diploma, constando no histórico escolar de cada aluno apenas o registro da data de sua realização. Portanto, fica determinada a avaliação de rendimento na educação superior, mediante exames nacionais dos cursos de graduação, cabendo ao Ministro da Educação determinar os cursos a serem avaliados, conforme Artigo 3º, Parágrafo 7º.

A avaliação de rendimento da educação superior é concebida a título de princípio norteador de ações para uma suposta melhoria da qualidade de ensino, especialmente, as que visem, conforme Artigo 4º, à elevação da qualificação dos docentes. Fica subentendido que os impasses maiores da qualidade de ensino estão situados no âmbito da qualificação docente, e não se faz menção alguma à análise e à avaliação da própria política educacional, ou seja, da realização de alguma meta-avaliação, bem como da avaliação de processo, e a análise das condições operantes dos sistemas de ensino, de suas redes, bem como dos planos de cargos e carreiras e da política de qualificação/valorização docente. Desta forma, fica também implícita a ideia da avaliação docente.

1.2 A avaliação na LDB 9.394/96: contexturas e desdobramentos do binômio qualidade versus avaliação

No bojo da redemocratização sociopolítica, temos o processo de elaboração da segunda LDB nº 9.394/96. Na visão de seus críticos, “a Lei Federal nº 9.394 quase nada regulamenta. Isto porque o projeto do neoliberalismo é anterior e acima da LDB. [...] a LDB minimalista referenda um projeto de governo (o neoliberal), mais do que o regulamenta.” (MESQUITA, 2001, p. 3).

No seu Artigo 1º, a LDB 9.394/96, contempla um amplo conceito de educação-formação, que abarca o processo formativo nos diversos segmentos da vida humana: a família, o trabalho, os movimentos e organizações sociais e a própria sociedade civil, e reafirma os princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 conforme Artigos 206, 208, 209, 210 a 214. Não obstante, a valorização da experiência extraescolar; a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais, o respeito à liberdade e o apreço à tolerância são incorporados a título de princípios do ensino.

O ensino, nos termos do inciso IX do Artigo 3º da LDB 9.394/96, deve ser

ministrado com fundamento na ‘garantia de *padrão de qualidade*’. Contudo, temos que o inciso IX do Artigo 4º da LDB 9.394/96 especifica que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de *padrões mínimos de qualidade de ensino*. Por sua vez, tais padrões são definidos como variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Nessa perspectiva, ocorre uma *ressignificação* do conceito de qualidade; visto que no discurso normativo a qualidade deve ser obtida pela *gerência e ‘garantia de mínimos’*. Cabe indagar o que o legislador concebe por variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis; bem ainda indagar quanto à caracterização desses insumos indispensáveis. O uso da expressão ‘padrões mínimos de qualidade de ensino’ evidencia também a possibilidade normativa de coexistência de diferentes padrões de qualidade.

Observa-se, no que concerne à categoria qualidade, a tendência de regulamentação *minimalista* da atual LDB nº 9.394/96, a demandar posterior especificação/e regulamentação por intermédio de outros instrumentos normativos, tais como decretos, resoluções e ou medidas provisórias.

Depreende-se disto, que a garantia do padrão mínimo de qualidade definido como a variedade e quantidade mínimas por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem evidencia a necessidade imperativa de elaboração e implantação de práticas, sistemas e políticas de avaliação em suas diferentes modalidades.

Cabe ainda ressaltar, nos termos do Artigo 87 das Disposições Transitórias da LDB 9.394/96, a instituição da Década da Educação, e a incumbência da União para elaborar o Plano Nacional da Educação em sintonia com a Declaração Mundial da Educação para Todos. O inciso IV, do referido artigo, determina que o Distrito Federal, os Estados e os Municípios e, supletivamente, a União, devem integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar. No âmbito deste Plano instituído pela Lei Federal nº 10.172/01, compete aos Estados, Distrito Federal e Municípios elaborar seus respectivos Planos Decenais da Educação. A União, em articulação com demais entes federativos e a sociedade civil, deve realizar avaliações periódicas do seu processo de implementação.

Destaca-se, nos termos do seu Art. 4º, a competência da União para instituir um Sistema Nacional de Avaliação e estabelecer os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas. Contudo é na reforma da educação profissional e tecnológica que a avaliação assume centralidade, em virtude da adoção do modelo pedagógico de competências, o que demanda uso de metodologias diferenciadas do processo de ensino-aprendizagem e de avaliação. Entra em cena a avaliação de competência, sendo que o conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive, no trabalho, poderá ser objeto de avaliação de competência, de reconhecimento e certificação para fins de prosseguimento ou conclusão de estudos.

Nos incisos VI e VIII do Artigo 9º da LDB 9.394/96 encontra-se determinada a competência da União para assegurar o 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 de ensino; e, nos termos do inciso VIII, como também assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino. Ainda no Artigo 9º, conforme inciso IX, autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. Vale salientar a centralidade da avaliação pós LDB 9.394/96, que a situa como instrumento imprescindível de gestão diretamente vinculada à melhoria da qualidade de ensino.

Destaca-se, também, a determinação para elaborar e implementar não somente um processo nacional de avaliação de rendimento escolar dos diferentes níveis de ensino, mas como também a criação de um processo nacional de avaliação das instituições de ensino superior, ficando consubstanciada a obrigatoriedade legal da avaliação institucional.

Nesse contexto é desafiante tecer considerações acerca da conceituação e da tipologia do Estado contemporâneo, de suas interfaces no processo de elaboração e implementação das políticas educacionais. A partir da década de 1980, a avaliação assume centralidade no contexto de governos neoconservadores, surgindo a expressão Estado Avaliador. Na crítica de Afonso (2002, p.49), a expressão Estado Avaliador “quer significar, em sentido amplo, que o Estado vem adotando um *ethos* competitivo [...] passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos”. Por efeito, a criação de indicadores de desempenho ou performances está condicionada à definição clara dos objetivos da avaliação. O grau de legitimidade dos indicadores vincula-se, diretamente, aos objetivos. Por outro lado, a indefinição de fins e objetivos aos quais se presta a avaliação condiciona a ela a validade. Dessa forma, a construção de novos indicadores situa-se na perspectiva de viabilizar a coleta de informações fidedignas e úteis a fim de balizar processos decisórios no âmbito das políticas e da gestão. Uma das características do Estado-Avaliador, conforme destaca Afonso (2002, p. 50), é que nele “a avaliação passou a servir como instrumento de desregulação social e foi uma forma de introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da educação pública.”

Nessa abordagem, a avaliação na polarização entre a regulação e desregulação serve a diferentes fins. Na esfera das reformas educacionais, visa, noutra perspectiva, centralizar o controle aferindo meramente resultados.

A reforma da educação superior ocorre no cerne do processo de Reforma Administrativa do Estado, portanto os caminhos e descaminhos desse nível de ensino pós LDB 9.394/96 vinculam-se diretamente a contexto e objetivos diversos. Logo,

as contexturas e desdobramentos do discurso legal só podem ser apreendidos ao se revisitar, prioritariamente, o contexto sociopolítico-econômico no qual está inserido.

As reformas pontuais da educação superior ocorrem sob a jurisdição do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) norteadas pelo modelo gerencial e consubstanciadas no Plano Diretor de Reforma do Estado concernentes ao intento de modernização da administração pública.

Neste documento a educação superior (as universidades), a ciência e a tecnologia (as escolas técnicas e agrotécnicas) e a saúde (hospitais) figuram como serviços não exclusivos do Estado e, portanto, passíveis de competitividade na ótica e lógica do mercado. A educação superior, especialmente a pública, passa a ser objeto de normatização na lógica de uma suposta modernização tendo por princípios a flexibilização da gestão educacional e pública. O Plano Diretor consubstanciava a ideia de transformar voluntariamente as IES federais em organizações sociais concebidas como “entidades que celebrem contrato de gestão com o poder executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 286). Nas palavras de Bresser Pereira (1995, p. 13), as organizações sociais são “organizações públicas não estatais - mais especificamente fundações de direito privado - que têm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo, e, assim, [...] fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal”.

Para os pesquisadores Sguissardi e Silva Jr. (2000, p. 28), isso “seria um modo claro de privatização”. Tais proposições vêm corroborar a estratégica de não responsabilização categórica do Estado para com o financiamento público da educação superior.

O artigo 207 da Constituição Federal de 1988 estabelece que as universidades devem gozar de autonomia didático-científica, administrativa de gestão patrimonial e financeira, e obedecer ao princípio da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão. Ao se determinar tais princípios, a Constituição confirma um dado modelo de universidade como instituição ideal a servir de referência para o conjunto das demais Instituições de Ensino Superior. Desta forma, tal determinação objetiva garantir, na oferta da educação superior, “um padrão de qualidade assim como a limitação de fortes constrangimentos estatais, mercadológicos ou de outra natureza que consubstanciem dependência nos processos de ensino, de produção e de difusão do conhecimento” (CATANI; OLIVEIRA, 2002, p.77). Salientam Catani e Oliveira que o princípio da autonomia deve obedecer ao princípio da indissociabilidade, o que, em tese, “garante que toda a universidade deve ter a pesquisa como mediação para o ensino e para a extensão. A pesquisa é colocada no centro da relação do trabalho acadêmico [...]”. (2002, p. 78).

No espírito constitucional, a referência à educação superior, no Artigo 208, deixa implícita a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino (educação superior). A pesquisa e a criação artística estão vinculadas à capacidade de cada um, ou seja, circunscritas ao desempenho individual diferenciado. Ponto contradito refere-se às disposições contidas no Parágrafo 2º do Artigo 213, ao explicitar que as atividades de

pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público. A Constituição Federal determina o que se pode, porém não afirma literalmente o dever do Estado em destinar recursos públicos às atividades de pesquisa e extensão.

Entretanto, é prioritariamente, mediante as especificações da LDB 9.394/96, que a educação superior adquire uma nova reconfiguração no tocante às suas formas de gestão, de oferecimento, e de avaliação educacional. O caráter minimalista e flexível da atual LDB, é fato estratégico para que a reforma ocorresse mediante uma série de normas e determinações emanadas pelo poder executivo, tais como os Decretos Federais nº 2.207/97; nº 2.306/97 e nº 3.860/01. Vale destacar que a publicação da Lei Federal nº 9.131/95 que disciplinou a criação do Exame Nacional de Cursos (Provão - ora extinto) e a criação do atual Conselho Nacional de Educação (CNE) antecede, de forma estratégica, a publicação subsequente da LDB 9.394/96. Conforme observam Catani e Oliveira (2002, p. 85), o Decreto Federal 2.207/97 “constituiu-se legislação complementar fundamental à LDB. Ele estabeleceu distinções inéditas para o sistema de ensino superior brasileiro no que diz respeito à fronteira entre as esferas pública e privada.”

A sistemática de organização e oferecimento da educação superior sofre significativas alterações a partir das disposições contidas no Artigo 45 da LDB 9.394/96. Esse Artigo explicita que a educação superior será ministrada em Instituições de Ensino Superior (IES), públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização, o qual foi, posteriormente, objeto de regulamentação. Desta forma, abre-se um novo leque de possibilidades de oferecimento de educação superior mediante diferenciação na tipologia organizacional das IES. Catani e Oliveira (2002, p. 82) destacam que “o padrão da grande universidade, pautada pela indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão como modelo de expansão para a educação superior não foi mantido.”

Os novos desenhos organizacionais da educação superior, pós LDB 9.394/96, revelam a criação de um sistema mais diversificado e diferenciado, conforme a sucessão dos Decretos Federais supracitados. Vale lembrar que o Decreto nº 2.207/97 foi revogado pelo Decreto 2.306/97, que, por sua vez, já fora também revogado pelo Decreto nº 3.860/01. Para os referidos autores (2002), este último Decreto Federal faz a reordenação das competências do MEC, do CNE e do INEP. Assim, as competências referentes à avaliação, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de Instituições de Educação Superior (IES) antes a cargo do Conselho Nacional de Educação (CNE), são então repassadas para o Ministério da Educação (MEC). A organização acadêmica das IES comporta: Universidades; Centros Universitários; Faculdades Integradas; Faculdades, Institutos Superiores ou Escolas Superiores; Institutos Superiores de Educação.

Em linhas gerais, as universidades, como já dito, caracterizam-se pelo princípio de indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão e pela autonomia universitária didático-científica, que configura a faculdade de abrir e fechar cursos, modificar vagas sem autorização (com exceção para os cursos das áreas médica e jurídica).

Nos termos do Artigo 44 da LDB 9.394/96 destaca-se a criação de novos programas e cursos de educação superior. Atualmente, a educação superior contempla os seguintes cursos: a) cursos sequenciais por campo de saber; b) cursos de graduação; c) cursos de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado, de doutorado, cursos de especialização e aperfeiçoamento; d) cursos de extensão. A autorização e o reconhecimento de cursos e, especialmente, o credenciamento de IES estão condicionados ao processo regular de avaliação e terão prazos limitados, sendo renovados periodicamente ante processo avaliativo.

No que tange à concepção de universidade, ora consubstanciada na Constituição Federal, tem-se sua natureza, conforme dispõe o Artigo 52 da LDB 9.394/96, como instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano.

Nos Artigos 45 e 52, ficam expostas as inéditas possibilidades de reconfiguração do próprio conceito de universidade. A *pluridisciplinaridade* é reconfigurada podendo configurar-se em campos de saber. A indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão é também redimensionada, pois a própria caracterização de universidade no Artigo 52 não traz explícita a categoria indissociabilidade e nem ao menos se refere, neste Artigo, à autonomia universitária, ficando configurada como critério de caracterização a produção intelectual institucionalizada, a titulação do corpo docente (um terço, no mínimo, de mestres) e um terço do corpo docente em período integral. A autonomia é mencionada no Artigo 53 da LDB como assegurada às universidades. O Artigo 54 especifica que as universidades mantidas pelo Poder Público, na forma da lei, gozarão de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, bem como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal. As atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas às instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, desde que fundamentada mediante avaliação realizada pelo poder público.

A disponibilização de recursos financeiros para as IES públicas é feita no Artigo 55, o qual especifica que cabe à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas. Desta forma, o *Estado*, literalmente, apenas confirma a sua competência para manter as instituições de educação superior criadas pela União.

Para Cury (1997, 1998), citado por Catani e Oliveira (2002, p. 81), “a LDB sugere uma reforma universitária estruturada em torno de dois grandes eixos: a avaliação e a autonomia”, razão pela qual é conferido maior destaque para a avaliação de resultados, uma vez que esta é usada para o controle de resultados e para direcionar ou balizar decisões governamentais quanto à disponibilização de recursos financeiros. Já a autonomia, conforme ressaltam Catani e Oliveira (2002, p.), está “associada à ideia de flexibilidade, fazendo com que as universidades passem a responder por um conjunto de atribuições cada vez maior e praticamente livres de controles dos sistemas de ensino.”

É bem ilustrativa a expressão usada por Cury apud Catani e Oliveira (2002, p.85) de autonomia universitária avaliada.

A publicação da Lei Federal 9.131/95 também visou à implantação de medidas estratégicas da reforma educacional, razão pela qual, concomitantemente, são criados o CNE e o Provão, destinado à avaliação dos cursos de graduação, nos quais os alunos submetiam-se a uma prova escrita. Isto posto, fica evidente a necessidade da implantação de sistema de avaliação, levando em conta, então, as atribuições referentes ao credenciamento ou descredenciamento das IES. Para Catani e Oliveira (2002), com o Provão, teve “início a montagem de um sofisticado sistema de avaliação [...]. Esse sistema foi regulamentado, inicialmente, por meio do Decreto nº 2.026/96 (alterado e revogado pelo Decreto nº 3.860/2001)”.

Sguissardi (2000, p.30) considera que o capítulo da Educação Superior da atual LDB, é a “verdadeira plataforma legal ou moldura jurídica em que se apoiará uma série de ações de reforma, em grande medida, identificadas com as recomendações dos organismos multilaterais [...] defendida por analistas e mentores nacionais da modernização do sistema de educação superior no país.”

A diferenciação institucional é contemplada no Artigo 45 e vem a ser viabilizada por essa permissão legal de oferecimento da educação superior em instituições públicas e privadas com variados graus de abrangência ou especialização, o que passa a ser objeto de normatização pelo Decreto Federal 2.306/97 (revogado). Assim, conforme salienta Sguissardi (2000, p.30), “esse Decreto estabelece distinções inéditas para o sistema de ensino superior brasileiro: IES públicas; IES privadas sem fins lucrativos; IES privadas com fins lucrativos.” Ao passo que tal Decreto torna nítidas e normativas as disposições pouco claras e não manifestas do Artigo 45, ao se referir à variedade de graus e abrangências e, desta forma, repõe as determinações contidas da primeira versão do anteprojeto Darcy Ribeiro.

No desenrolar da sucessão de medidas governamentais, sob a chancela dos Decretos Federais, especialmente, ao Decreto 2.306/97, é possível, na percepção de Sguissardi (2000, p.31), fazer “uma aproximação entre a proposta do MARE de extinção das atuais IEFs e sua transformação nas organizações sociais, fundações públicas de direito privado.” Outra peça chave nesse quebra-cabeça é a instituição de regime jurídico especial, conforme Artigo 54 da LDB, a título de que cada universidade deve atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento, podendo, então, propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, ou seja, propor um plano de cargos e salários, desde que em observância às normas gerais concernentes e à disponibilização de recursos. Referenciando ainda Sguissardi (2000, p.32), “a carreira diferenciada por universidade será apenas mais uma importante marca da idealizada diferenciação institucional.”

Os princípios da flexibilidade e generalidade buscam revestir a LDB de uma suposta característica modernista e se figuram como dispositivos ideológico-

organizacionais de legitimação do texto legal, no contexto maior de medidas de Reforma do Aparelho Administrativo do Estado. Conforme Sguissardi (2000, p. 33), “o que ganha corpo é a avaliação meritocrática e a recomendação da maior diferenciação institucional.”

É mister afirmar que a autonomia universitária é categoria estruturante na Reforma do Aparelho do Estado. Todavia cabe investigar qual o conceito vinculado e quais os pretensos usos e fins afigurados à autonomia. No Plano Diretor (1995), o que se propunha era a concessão de autonomia financeira às IFEs mediante sua transformação em organizações sociais. O documento, elaborado pela Secretaria de Política Educacional do MEC, editado em julho de 1995, tem, conforme Sguissardi, a proposição de que a autonomia “que garante a eficiência no uso dos recursos (escassos) exigiria alterar radicalmente a relação entre as universidades e o poder público”. Isso incita a criação de novas formas de controle público-social e o gerencial, focando, prioritariamente, o centralismo pela avaliação de resultados. Diante de inúmeras críticas, e, especialmente, contrárias à adoção do modelo de organização social, foi abandonada a tentativa de implantação impositiva de determinações do Plano Diretor (MARE). Contudo, o MEC edita, pela Secretaria de Política Educacional, o documento intitulado *A política para as Instituições Federais de Ensino Superior*, que propõe a implantação do Projeto de Autonomia, por meio de contratos de desenvolvimento institucional, vinculando e ressignificando a categoria autonomia à avaliação de desempenho, ou seja, o financiamento público condicionado aos indicadores de desempenho.

Nesse sentido, revela-se o caráter da “desconcentração administrativo-gerencial, identificável quando, em lugar de efetiva autonomia das instituições, propõem-se formas de autonomia que mantêm controles centralizados por produto/resultado” (SGUISSARDI, 2000, p.2000). Sob esse prisma, o papel conferido à avaliação no cenário da diversificação e diferenciação do sistema é o de controle da expansão competitiva, ou, dito de outra forma, desenfreada e descompromissada do ensino superior. Consequentemente, tem-se a criação de uma série de programas de avaliação como uma das dimensões centralizadoras/ de controle da emergente política expansionista da educação superior viabilizada no bojo da reforma do arcabouço legal-administrativo.

2 Considerações Finais

Discutir avaliação é, como já dito, um desafio. Entendemos o ato de avaliar como exclusivo e essencialmente humano, expressão de nossa racionalidade. Assim como o trabalho é ação humana, a avaliação também o é, pois é ação reflexiva. A condição *sine qua non* do ato de avaliar é possuir a consciência do projeto no qual se empreende trabalho e insumos, visando obter resultados específicos desejados ao seu término. Conceituar avaliação, definir a sua natureza, suas funções, seus objetivos e validade

também não é algo simples, pois implica fazer uma inflexão no contexto no qual ela se desenvolve. A responsabilização e prestação de contas à sociedade denotam a ênfase dada na avaliação de resultados de programas e projetos no campo das políticas sociais. Outra dimensão polêmica do debate sobre avaliação refere-se à imposição estratégica de sua suposta neutralidade, neste caso, desconsidera-se seu caráter político-ideológico. Contudo, o caráter político é revelado à medida que a avaliação ocorre num contexto de poder e política a pressupor a existência de conflitos que demandem intervenções na realidade. Por sua vez, o caráter ideológico revela-se quando a avaliação é usada para justificar ou validar uma dada situação ou determinados fins. Visto que são múltiplas as dimensões da avaliação, bem como são múltiplos seus usos e fins. O tipo e a natureza da avaliação seguem a preferência e a racionalidade do avaliador. No campo educacional, a avaliação de resultado é enfatizada. Nessa ótica, o que importa é a aferição-mensuração dos graus de consecução dos objetivos propostos centrados na categoria eficácia. Apesar de a avaliação ser componente intrínseco do ato educativo, é justamente neste campo que se travam os maiores embates. Alertamos para a prevalência da avaliação de resultados em prejuízo da avaliação de processo, ou ainda, da avaliação como processo.

A avaliação de resultados informa, propriamente, resultados. Na área educacional, temos, por exemplo, as avaliações de resultado que buscam medir o grau de aprendizado alcançado no processo de ensino-aprendizagem. Desconhecem-se, neste tipo de avaliação, os fatores intervenientes que mediatizam a forma processual de consecução das ações e objetivos propostos. Essa modalidade nem sempre direciona um olhar reflexivo para o sistema educativo em sua totalidade. Razão pela qual não se apreendem as causas do sucesso ou insucesso escolar. Privilegia-se, excessivamente, o resultado como se este fosse desconectado de contexto e de causas.

Não obstante, a avaliação no contexto legal assume o papel e o caráter de baluarte da qualidade, na perspectiva de uma racionalização/concepção *fetichizada* do papel da avaliação. A avaliação constitui-se, no espírito da LDB 9.394/96, na sua perspectiva estratégica de regulação mínima, como sendo o sustentáculo da melhoria da qualidade da educação nacional, ainda que considerando a ressignificação do conceito de qualidade, bem como resguardada a intrínseca vinculação e mediação entre ambas. A LDB 9.394/96, minimalista, expressão usada por Saviani (1999), institui novas dimensões de análises do conceito de qualidade e do papel da avaliação educacional em suas diferentes formas, funções e fins. À luz do texto legal, o desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação constitui instrumento imprescindível para a gestão do sistema educacional (mesmo que, contraditoriamente à Constituição Federal e à LDB 9.394/96, não tenham definido/e nem consubstanciado a expressão sistema nacional de educação).

Nesse sentido, é preciso ter a clareza de que uma avaliação coerente irá se consolidar com a prévia análise do para quê, para quem, e do como avaliar. Ambas as modalidades de avaliação de resultado ou de processo fazem-se pertinentes em função

do que se quer avaliar, da etapa da implementação da política, ou seja, em função do por que avaliar e para quê. Isto posto, verifica-se, noutra esfera, a *fetichização* da avaliação, ou seja, quando se concebe a avaliação como um fim em si mesma, como uma atividade autossuficiente e isolada do processo. Avalia-se, meramente, por si e para si. A avaliação, desarticulada do processo de planejamento, é vista como uma atividade prioritária, porém isolada, o que esvazia sua significação.

Referências

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 27. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001. (Coleção Saraiva de Legislação). Atualizada até a emenda Constitucional nº 31, de 14/12/2000, acompanhada de novas notas remissivas e dos textos integrais, das Emendas Constitucionais e das Emendas Constitucionais de Revisão

BRASIL. *Decreto Federal nº 3.860, de 9 de julho de 2001*. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 11 set. 2003.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 10 out. 1996. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/semtec/educprof/Legislacomum.shtm>>. Acesso em: 12 jun. 2007.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/semtec/educprof/Legislacomum.shtm>>. Acesso em: 5 jun. 2004.

BRASIL. Lei Federal nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 10 abr. 2001. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/semtec/educprof/Legislacomum.shtm>>. Acesso em: 12 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 24 dez. 1995. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/semtec/educprof/Legislacomum.shtm>>. Acesso em: 12 jun. 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*, Brasília: ESAF, 1995. Conferência no Seminário sobre Reforma Constitucional, patrocinado pela Presidência da República.

CATANI, A. M; OLIVEIRA, J. O. A educação superior. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.). *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. São Paulo: Xamã, 2002. (Coleção legislação e política

educacional, v. 2).

GENTILINI, J. A. Planejamento educacional e descentralização: aspectos teóricos e metodológicos. In: _____ (Org.). *Política Educacional, planejamento e gestão*. Araraquara: FCL/UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2001. p. 77-99. (Série Temas em Educação Escolar).

LAMOUNIER, B. *Análise de políticas públicas: quadro teórico metodológico de referência*. [S.l.: s.n., s.d.]. Mimeografado.

MESQUITA, M. A. N. de. *O ensino médio na interface com o trabalho: contradições da atual política educacional brasileira*. Texto apresentado ao Seminário Nacional Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2001.

SAVIANI, D. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino*. 4. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 1999a. (Coleção Educação Contemporânea).

SGUISSARDI, W. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In: _____ (Org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000. p. 47-63.

SOBRINHO, José Dias. BALZAN, Newton César, (Org.). *Avaliação institucional: teoria e experiência*. 2. ed. Cortez: São Paulo, 2000.

Artigo recebido em: 29 out. 2014

Aceito para publicação em: 11 maio 2015