

A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE COMO MEIO DE REALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO COMO UM BEM PÚBLICO

Alexandre Godoy Dotta¹

RESUMO

O presente artigo tem como objeto a análise histórica e política do surgimento da idéia de qualidade de ensino na organização da educação no Brasil. Para atingir este propósito problematiza a tomada do “direito à educação” ou “serviço público educacional” como um bem público. Discorre sobre a organização do sistema educacional brasileiro e tece considerações sobre o problema das interpretações restritivas e formais da avaliação educacional, principalmente nos termos da proposta neoliberal típica da década de 1990. Faz considerações sobre o conceito de qualidade e a possibilidade de sua efetivação por intermédio das determinações constantes na Constituição brasileira, segundo uma interpretação substancial das políticas públicas avaliativas. O artigo tem como principais referenciais teóricos DALLARI, BOBBIO, GORCZEVSKI, GABARDO, COMPARATO, SUNDFELD, PEREIRA, MONTAÑO, SADER, BREUS, CHAUI, SINGER, DIAS SOBRINHO, MANCEBO, DAVOK, SGUISSARDI, FONSECA, SIQUEIRA, VIANNA, EYNG e SILVA.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas; política de avaliação; educação como bem público, qualidade da educação; avaliação educacional.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto a relação entre a implantação de políticas públicas de avaliação da qualidade educacional e o caráter de “bem público” atribuído à educação pelo sistema jurídico constitucional brasileiro. Neste contexto, o objetivo fundamental da exposição é o de propiciar uma resposta à seguinte

¹ Mestre em Educação (PUCPR) e Professor de Metodologia Científica da Escola de Direito e Relações Internacionais das Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil.

questão: as políticas públicas de avaliação da qualidade educacional instituídas pelo Estado no Brasil podem ser fundamentadas no entendimento de que a educação é efetivamente um bem público?

Esta pergunta, aparentemente simplória, é de crucial importância na atualidade, em que cada vez mais a avaliação tem se tornado um instrumento de verificação econômica ou meramente gerencial, com preferência para os critérios quantitativos, estimativos e formais, em detrimento da implantação de uma avaliação pautada em propostas políticas efetivamente qualitativas e substanciais.

O estudo proposto demanda uma metodologia fundamentalmente dedutiva, pautada em pesquisa doutrinária e legislativa relativa ao tema. Foram escolhidas fontes interdisciplinares, tomando-se como pano de fundo o pensamento de alguns importantes educadores. Essencial à concretização do escopo foi também a recorrência a autores da área jurídica que focam o Direito público, em especial a questão dos direitos fundamentais, dos serviços públicos e do regime jurídico educacional propriamente dito. Pareceu importante uma breve exposição inicial sobre a educação como direito humano fundamental, decorrente de princípios gerais que ultrapassam até mesmo a Constituição como fonte originária. Logo na seqüência foram trazidos elementos contextualizadores do serviço público educacional dentro da estrutura orgânica do Estado, como uma forma de ressaltar a natureza de “dever” do Estado não somente em prestar como também em tutelar (amparar, defender, avaliar e proteger) a educação.

O núcleo da pesquisa concentrou-se em propor como a avaliação da qualidade educacional pode ser enquadrada como uma efetiva política pública a ser implantada, em termos formais e materiais; ou seja, observa-se o processo de avaliação segundo o que prevê o sistema jurídico, mas não exclusivamente, pois deve existir um aspecto social e político da avaliação que confira legitimidade ao próprio conjunto normativo relativo à matéria. A partir desta perspectiva tornou-se imprescindível ressaltar uma crítica à concepção restrita comumente aplicada às políticas de avaliação, que acabam não conseguindo redundar em efetivo mecanismo de incrementação da qualidade educacional no Brasil, haja vista os péssimos índices verificados em todos os níveis (notadamente quando focado o ensino). Qual seria o papel das políticas de avaliação na alteração deste quadro? E qual seria seu fundamento?

Após colocadas as definições operacionais e descrito o objeto central do trabalho, procurou-se densificar uma resposta plausível à questão inicial e às adjacentes, mediante uma preliminar definição da idéia de qualidade estabelecida por uma das principais políticas públicas educacionais (o Sistema Nacional de Avaliação Ensino Superior - SINAES).

Embora metodologicamente a investigação não se restrinja ao ensino, pois as políticas de avaliação devem abranger também a pesquisa, a extensão e a gestão, sem dúvida, um dos focos da problemática (e da própria atuação avaliativa do Estado) é este setor, cuja projeção em nível social justifica sua preferência. O grande aumento da demanda por ensino ocorrido nos últimos anos deu relevo à matéria, chamando a atenção dos governos nacionais e organismos internacionais para a questão da educação, tomando-se com destaque o ensino e nesta seara, particularmente, o ensino superior, pois como o investimento necessário à manutenção da educação superior em relação à educação básica é notoriamente maior, a questão ganhou importância especial, colocando-se em pauta na maioria dos Estados sociais e democráticos de Direito, além de ampliar a preocupação dos organismos internacionais.

1 A EDUCAÇÃO COMO UM BEM PÚBLICO

A promulgação da Constituição de 1988 foi responsável por inserir a idéia de qualidade como elemento fundamental a ser considerado no estabelecimento de políticas públicas educacionais. Observa-se que o Brasil, assim como muitos Estados contemporâneos, sofreu relevante influência da positivação dos direitos fundamentais, incluindo à educação, no ordenamento jurídico. Dalmo DALLARI define que fundamentais são aqueles direitos do homem que são válidos de forma inviolável, intemporal e universal.² Por essa razão podem ser considerados direitos supra-constitucionais, ou seja, até mesmo acima da Constituição. Pensar em supra-constitucionalidade é aceitar que existem direitos incorporados ao ordenamento como decorrentes de um ideário humano em nível internacional; por este motivo são considerados como adiante da Constituição. Atualmente é comum entender o

² DALLARI, Dalmo de Abreu. Um breve histórico dos direitos humanos. In: CARVALHO, José Sérgio. *Educação, cidadania e direitos humanos*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 35-37.

conjunto destes direitos humanos fundamentais como normas universais, que inspiram e condicionam as leis internas e os próprios ideais de sociedade. Incluem-se nesta categoria as noções de liberdade, igualdade, cidadania, soberania, república, democracia, etc. Tais direitos e garantias são compreendidos como aqueles intrínsecos ao homem e que devem ser, obrigatoriamente, não somente respeitados, como providos pelos os Estados Democráticos de Direito que optaram pelo modelo social-democrático.³ A *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (ONU, 1948) estabelece o direito à educação como um meio de desenvolvimento humano. Ou seja, esta diretiva destaca a importância da qualidade educacional como direito:

sem uma educação suficiente e de qualidade, restringe-se acentuadamente o direito a receber informações e opiniões e difundi-las sem limitação de fronteiras, por qualquer meio de expressão (artigo XIX); torna-se impossível a adequada satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis para a dignidade e o livre desenvolvimento da personalidade (artigo XXII); limita-se o direito ao trabalho em condições eqüitativas e satisfatórias (artigo XXIII). Corta-se o direito a participar na vida cultural, a gozar das artes e a participar no progresso científico e nos benefícios que dele resultem (artigo XXVII); e, em geral, faz-se difícil ou impossível desfrutar dos direitos humanos e da cidadania e contribuir a que outros também o façam, pois uma pessoa não educada é totalmente incapaz de cumprir cabalmente com seus deveres, bem como desfrutar plenamente de seus direitos.⁴

É nestes termos que os serviços sociais colocam-se como imprescindíveis obrigações da organização estatal, ente político responsável pela tutela dos direitos fundamentais; ou seja, titular do dever prestar, controlar, fiscalizar, avaliar e garantir a realização dos direitos de natureza educacional (espécie dos direitos sociais). Fruto da superação ideológica do antigo liberalismo clássico, o Estado social, que não se confunde com o socialista, constitui-se de alguns elementos fundamentais: segurança jurídica, proteção dos direitos fundamentais (os civis, os políticos e principalmente os sociais), obrigação de configuração da sociedade por parte do Estado e garantia da autodeterminação democrática.⁵

Permeando as diferentes versões das Constituições brasileiras é possível verificar a incorporação de algumas gerações (ou, melhor dizendo, verdadeiras

³ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: UNB, 2002. p. 1193.

⁴ GORCZEWSKI, Clóvis. Direitos humanos, educação e cidadania. In: LEAL, Rogério; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. t. 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p. 1291.

⁵ GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado*. São Paulo: Manole, 2003. p. 160.

“dimensões”) dos direitos fundamentais, não somente referentes aos direitos políticos, mas também, e principalmente, os sociais. E esta verdadeira evolução, ou como prefere Fábio Konder COMPARATO, “afirmação histórica”, não ocorreu como um fenômeno meramente interno; ela decorre de um paradigma mais amplo, em nível internacional.⁶ Ocorre que tão importante quanto a afirmação dos direitos fundamentais em declarações políticas, é o fato de o cidadão brasileiro, efetivamente, já reconhecer o Estado como pessoa jurídica responsável por proporcionar meios de acesso aos direitos sociais (Constituição Federal, artigo 6º). Não somente em nível administrativo como, até mesmo, no judicial (tornando-se altamente relevante, nesta seara, a participação do Ministério Público). A educação é um direito que garante direitos. Desse modo, a necessidade de universalização da educação com qualidade deflagra-se como um dos principais desafios rumo à concretização de um Estado social e democrático. Por este motivo, atualmente, é possível compreender a educação como um “bem público”, ou seja, um direito humano fundamental que implica um dever ao Estado de realizar determinadas políticas (entre as quais está a de avaliação) com o objetivo de sua efetivação. Concepção esta que exige o entendimento da educação também como um serviço público, de titularidade estatal, mesmo quando seja prestado por particulares. Como aponta Carlos Ari SUNDFELD, “a prestação de tais serviços [os sociais] é dever inafastável do Estado, tendo os indivíduos o direito subjetivo de usufruí-los. O objetivo do Constituinte ao outorgar tais competências ao Poder Público não foi o de reservá-las, mas sim obrigar a seu exercício”.⁷

Parece ser este o contexto adequado para a própria compreensão dos fundamentos justificatórios para a construção de políticas públicas de avaliação da educação. Mecanismos estes que precisam reforçar a velha máxima de que a educação é direito de todos e dever do Poder Público. Ou seja, o Estado é, e deve ser, o ente responsável pela titularidade do serviço e garantia do direito, o que somente é possível de ser realizado mediante uma atividade regulatória e prestacional compatível com a substancial identificação da educação como um bem público.

⁶ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. passim.

⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 84.

2 ORGANIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL

A organização do ensino no Brasil segue as disposições normativas presentes nas diversas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Cronologicamente é possível identificar as três principais como sendo a Lei 4.024 de 1961, a Lei 5.692 de 1971 e a Nova LDB, Lei 9.394 de 1996. A primeira estabelecia o ensino primário com quatro anos de duração. Após a realização do Exame de Admissão o estudante poderia se matricular no ensino ginásial. O ciclo Ginásial do Ensino Médio possuía quatro anos de duração e o ciclo Colegial do Ensino Médio possuía três anos de formação. O ensino superior tinha tempo variável, em função do tipo de curso de graduação. Destaca-se que o ciclo Ginásial e o Colegial eram divididos em ramos de Ensino: Secundário, Comercial, Industrial, Agrícola, Normal e outros. Em 1971 a lei determinou a divisão em Ensino de Primeiro (oito anos), Segundo Grau (três a quatro anos) e Ensino Superior (variável).

A Lei 9.394 ainda é responsável pela estruturação vigente compreendida em nível básico e superior. As instituições da rede de ensino estão classificadas conforme o nível de educação que está prestando ao indivíduo, podendo ser público ou privado. A educação básica é compreendida pelo ensino infantil, fundamental e médio, possuindo diversas modalidades de formação. As escolas são responsáveis pelo ensino infantil e fundamental, os colégios são os estabelecimentos que já possuem ensino médio e profissionalizante. E ainda, outros termos podem ser encontrados para a designação das instituições de ensino, como por exemplo, centro, instituto, grupo, etc. Todavia estes títulos são decorrentes das antigas formações do ensino, da cultura ou dos costumes locais. As instituições de ensino superior constituem-se como faculdades isoladas, centros universitários e universidades (Decreto Federal 5.773 de 2006). Desde a Nova LDB a educação se estrutura em básica e superior. A formação básica é compreendida por ensino infantil, fundamental, médio, profissionalizante em suas diversas modalidades. Já o ensino superior atualmente se estratifica formalmente no ensino de graduação, especialização (*lato senso*), programa de mestrado e doutorado (*stricto senso*).

Novas concepções de gerenciamento dos bens públicos estão sendo incorporadas no Brasil pelo aparato jurídico-administrativo a partir de recentes reformas que vêm sendo promovidas no modelo consagrado na Constituição de

1988. De acordo com o processo iniciado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995⁸ foram realizados leilões de estatais; abriram-se diversas concessões de serviço público e vem sendo estabelecidas novas parcerias entre o público e o privado. O Estado se coloca na supervisão geral e as recém criadas agências reguladoras fiscalizam os serviços públicos concedidos. No tocante aos serviços sociais, o Estado, motivado principalmente por organismos internacionais, vem estabelecendo crescente relação com o chamado Terceiro Setor, ainda que de forma bastante criticável.⁹

Mais recentemente, Deise MANCEBO aponta que se tornou representativa a Lei 11.079 de 2004, que institui normas gerais para as Parcerias Público-Privadas (PPP) no âmbito da administração pública e incluiu a educação, assim como os demais serviços públicos, que passam cada vez mais a serem relegados a um sistema típico da iniciativa privada.¹⁰ Sendo assim, a contemporaneidade parece estar tendendo a um caminho inverso ao do século XX, em que evolutivamente o Estado foi responsabilizado pela gestão e prestação do serviço público de educação, reconhecendo-o como um direito humano fundamental e universal. Tratam-se das correntes de pensamento neoliberais, que tendem se a contrapor à própria natureza estatal dos direitos sociais (que passam a ser cada vez menos direitos e cada vez menos serviços públicos).¹¹ Por certo, a partir desta perspectiva, as políticas de avaliação acabam por reduzir seu foco, concentrando-se em fatores eminentemente econômicos, tópicos e estatísticos.

Apesar desta tendência, no âmbito infraconstitucional encontram-se as normas jurídicas que estão condicionadas aos princípios da Constituição Federal e que, portanto, estão fora da disponibilidade dos poderes públicos, propiciando um sistema de resistência. O Poder Legislativo é responsável por estabelecer as regras gerais materializadas em forma de Lei, o Poder Executivo normatiza tais leis por

⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. Tradução de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: 34, 1996. p. 269.

⁹ MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2002. passim.

¹⁰ MANCEBO, Deise. Reforma da educação superior no Brasil: análises sobre a transnacionalização e privatização. *Diálogo Educacional*, Curitiba, v.7, n.21, p.103-123, maio/ago. 2007. p. 107.

¹¹ c.f.: SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

meio dos seus órgãos com Decretos, Portarias e Diretrizes; por fim, o Poder Judiciário cumpre a função de agente fiscalizador de todas as normas emitidas e decisão no caso concreto. Tudo em conformidade com as políticas públicas constitucionais e respectivos direitos que consagram (que apesar de estarem sendo constantemente contestados, ainda restam como uma garantia fundamental). A partir desta ótica, deduz-se que todas as instituições da rede de ensino, públicas e privadas, devem obrigatoriamente seguir as diretrizes legais determinadas pelo Estado (ainda que sempre de forma crítica e reflexiva). No Brasil o número de instituições sempre foi ascendente e a iniciativa privada sempre dividiu a tarefa de prestar o serviço de educação.

3 A AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Na Constituição de 1988 a qualidade da educação é citada em quatro momentos: (1) toda educação será prestada com o princípio de garantia do padrão de qualidade (artigo 206); (2) a avaliação da qualidade será efetivada pelo poder público – Estado (artigo 209); (3) um padrão mínimo de qualidade do ensino será equalizado por um sistema federal de ensino (artigo 211); (4) o plano nacional da educação deve conduzir a melhoria da qualidade do ensino (artigo 212). Por consequência, os documentos infra-constitucionais editados pelo legislativo positivam a garantia da qualidade, como se pode observar por intermédio dos artigos primeiros da LDB (que reforçam os princípios da Constituição), e ainda, o seu artigo 70, ao prever estudos e pesquisas com a finalidade de melhoria da qualidade e expansão do ensino.

O Plano Nacional da Educação instituído pela Lei 10.172 de 2001 desdobra diversas ações com o objetivo de melhorar o ensino em todos os níveis da educação. Este conjunto normativo retrata o modelo interventivo do Estado brasileiro na seara educacional e que pode ser enquadrado como uma efetiva política pública, segundo o seu conceito geral, ou seja, como “a coordenação dos meios à disposição do Estado, de forma a harmonizar as atividades estatais e privadas para a

realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.¹² As políticas avaliativas consistem em especificações da política geral. Contudo, a grande questão não é a simples identificação normativa do modelo propugnado, mas a forma de interpretar os mecanismos concretos das políticas avaliativas, retirando a sua carga eminentemente retórica, para o fim de realizá-las como meio de concretização da educação na qualidade de bem público típico do Estado social.

Por óbvio pode-se afirmar que nem sempre a positivação jurídica resulta em políticas públicas que contribuem para uma melhoria da qualidade da educação. A situação brasileira é exemplo deste fato. Entre diversas outras fontes referenciadas, Marilena CHAUI aponta que o Brasil é reconhecido no âmbito internacional como um país com baixos índices de desenvolvimento educacional.¹³ Tem-se aqui a velha e inadequada discrepância entre “ser” e “dever ser”; entre o que a norma estabelece e o que ocorre na prática. De todo modo, e apesar disso, é fato que existe um consenso político e científico da necessidade do estabelecimento das políticas públicas de avaliação educacional. Não somente no âmbito jurídico-político, mas também, e principalmente, no científico e acadêmico, diversos são os teóricos que convergem sua opinião sobre a importância da avaliação da qualidade do serviço público de educação, tendo-se como objetivo a consecução do direito público subjetivo dos cidadãos de serem educados pelo Estado. Apesar deste consenso inicial, Paul SINGER bem observou, na reunião anual da Associação Nacional de Pós-graduação de Pesquisa em Educação - ANPEd de 1995, que na realidade surgem duas “visões opostas dos fins educativos da educação e de como atingi-los”.¹⁴ Neste ponto, portanto, resta um problema que merece ser um constante objeto de reflexão; afinal, não seria adequado imaginar que os fins justificariam qualquer meio para alcançá-los.

Em sendo tomada a educação como um bem meramente econômico, inserido como um mero “serviço a ser disponibilizado pelo mercado”, os fundamentos do processo avaliativo da qualidade educacional alteram-se

¹² BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 219.

¹³ CHAUI, Marilena. As humanidades contra o humanismo. In: SANTOS, Gislene. (Org.). *Universidade, formação cidadania*. São Paulo: Cortez, 2001.p. 16-19.

¹⁴ SINGER, Paul. Poder, Política e educação. *Conferência de abertura da XVIII Reunião Anual da ANPEd*, Caxambu, out. 1995. p. 5.

substancialmente (acarretando a inconstitucionalidade do processo). Sabe-se que somente pelo fato de ser um bem público a educação não é necessariamente um serviço prestado diretamente pelo Estado, pois se trata de uma atividade não privativa do Poder Público. Todavia seja prestada de uma ou de outra forma, sua natureza não se modifica substancialmente, ao menos segundo o regime escolhido pelo legislador constituinte para reger a matéria. As políticas públicas exigidas socialmente e positivadas na Constituição Federal evidenciam o direito à educação e a necessidade de melhoria da qualidade do ensino como um conseqüente necessário. O desafio está em, para além de apurar o próprio conceito padrão de qualidade da educação, encontrar mecanismos de sua efetividade material e não somente formal, mediante critérios que ultrapassem os requisitos de mercado, opondo-se a uma concepção restrita dos serviços de educação.

A positivação da necessidade contínua de melhoria do padrão da qualidade da educação é uma das conquistas mais importantes da atualidade. A Constituição do Estado do Brasil trouxe à tona uma série de preocupações que se manifestam principalmente nas exigências características das políticas públicas (que implicam a prestação de serviços) e nos próprios direitos sociais. Todavia, apesar do forte estabelecimento de direitos, políticas e serviços para a área, o fato é que este elastecido conjunto normativo, ainda que muito importante, carece de uma maior reflexão crítica, principalmente no tocante à sua aplicação concreta. José DIAS SOBRINHO bem adverte que “como também acontece em muitos outros países, observa-se no Brasil a tendência a um crescimento quantitativo combinado com uma preocupante falta de qualidade.”¹⁵ Seja por causa de sua diferença entre teoria e prática, seja por conta da condição “perenemente inacabada” decorrente da sua natureza controvertida e processual-evolutiva, parece inequívoco que a verificação do padrão de qualidade de ensino se apresenta como um dos principais desafios para a educação brasileira.

Ademais, Delsi Fries DAVOK esclarece que não existe uma delimitação semântica precisa para o termo qualidade em educação, ou seja, conforme a área o

¹⁵ DIAS SOBRINHO, José. Políticas de avaliação, Reformas de Estado e da Educação Superior. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria Lourdes (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior*. Curitiba: Champagnat, 2003. p. 165.

termo qualidade poderá ter um significado distinto.¹⁶ E, ainda, resta como problema fundamental a constatação de que as diversas metodologias de avaliação criadas pelo Estado não parecem ser suficientes para aferição da qualidade, em razão do que são demandadas novas experiências avaliativas.

a expressão “qualidade em educação”, no marco dos sistemas educacionais, admite uma variedade de interpretações dependendo da concepção que se te tenha sobre o que esses sistemas devem proporcionar à sociedade. Uma educação com qualidade pode significar tanto aquela que possibilita o domínio eficaz dos conteúdos previstos nos planos curriculares, como aquela que possibilita a aquisição de uma cultura científica literária, ou aquela que desenvolve a máxima capacidade técnica para servir ao sistema produtivo, ou, ainda, aquela que promove o espírito e fortalece o compromisso para transformar a realidade social, por exemplo. Por outro lado, a expressão “qualidade educacional” tem sido utilizada para referenciar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância do setor educacional, e, na maioria das vezes, dos sistemas educacionais e de suas instituições.¹⁷

CHAUÍ destaca que em geral a composição de indicadores de qualidade da educação segue um modelo de orientações internacionais pautados em parâmetros quantitativos: quanto produziu, em quanto tempo e qual foi o custo da sua produção. A educação é administrada e avaliada segundo critérios que poderiam ser usados para uma empresa privada. Os indicadores quantitativos não levam em consideração a qualidade da formação.¹⁸ Embora o conjunto de normas constitucionais e infra-constitucionais estabeleça as diretrizes, o fato é que elas são gerais e permitem que a variação da política governamental imponha tons diferenciados na aplicação concreta nas políticas exigidas. O paradigma neoliberal da década de 1990 ainda vem surtindo frutos nesse sentido, para o fim de influenciar a intervenção estatal no setor de acordo com seus fundamentos “gerenciais”.¹⁹

Segundo Ângela SIQUEIRA estima-se que o setor educacional movimenta dois trilhões de dólares anualmente. Este volume de recursos tem chamado a atenção de diversas empresas com fins lucrativos. Por este motivo surgiu a discussão da necessidade da regulamentação comercial da educação no Acordo

¹⁶ DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em educação. *Avaliação*, Campinas, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007. p. 505.

¹⁷ Ibid., p. 506.

¹⁸ CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: UNESP, 2001. p. 184.

¹⁹ SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? *ANPED – GT Política da Educação Superior*. Reunião anual, 23. Caxambu, 24-28 de set. 2000. p. 2-13; FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça no terceiro mundo: evidência do caso brasileiro. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo, v. 24, n. 1, jan./jun. 1998. p. 17.

Geral sobre Comércio e Serviços ou GATS (*General Agreement on Trade in Services*) da Organização Mundial do Comércio (OMC). Todavia ressalta a autora que com “a educação [regularizada como um serviço no] no GATS corre-se o risco da sua transformação em um processo de simples comercialização”.²⁰ Esta dimensão econômica, tão presente na educação contemporânea, é mais uma variável que acaba por dificultar o alcance da meta qualitativa na educação brasileira, bem como complica a própria identificação do conceito adequado de avaliação.

Esta complexidade inerente ao tema não impossibilita uma tentativa de definição. A palavra avaliação comporta uma gama ampla de significados dentro da educação mas, de forma geral, está relacionada a uma busca por mensuração. A medida pode significar o rendimento de determinado aluno e ser utilizada para subsidiar uma ação. A avaliação também pode estar relacionada ao processo de ensino-aprendizagem ou de uma instituição. É possível sintetizar o conceito afirmando que a avaliação é uma tentativa sistemática de:

definição de critérios, em função dos quais se coletam informações precisas para julgar o valor de cada alternativa apresentada. Avaliar é, assim, emitir um julgamento de valor sobre a característica focalizada, podendo este valor basear-se, parcial mas não exclusivamente, em dados quantitativos.²¹

É importante ressaltar também que estes resultados fazem parte de um contexto político e geralmente as avaliações institucionais e educacionais acabam por subsidiar ações. Afinal, o problema da avaliação se relaciona diretamente à tomada de decisão no âmbito das organizações. A tomada de decisão requer diagnósticos pautados na análise de dados representativos do conjunto e atualizados de forma que subsidie adequadamente. O processo que permite recolher informações, elaborar juízos e tomar decisões de melhora se chama avaliação”.²² A conceituação não é simples, mas dois pólos se definem quando se estuda o conceito de avaliação. O primeiro modelo é o tradicional. A avaliação se organiza de forma “burocrática, objetiva, reducionista, descontextualizada,

²⁰ SIQUEIRA, Ângela. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. *Revista Brasileira de Educação*, n. 26, p. 145-184, maio/ago. 2004. p. 155.

²¹ VIANNA, Heraldo Marelím. Avaliação educacional: problemas gerais e formação do avaliador. In: _____. *Introdução à avaliação educacional*. São Paulo: Ibrasa, 1989. p. 20.

²² EYNG, Ana Maria. Avaliação e identidade institucional: construindo uma cultura de antecipação. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 4, n.11, p. 33-42, jan./abr. 2004. p. 35.

hierárquica, normativa e quantitativa”. O seu objetivo é ranquear alunos, medindo o seu “conhecimento” e com base nestes resultados hierarquizar cursos e instituições. É formulada por especialistas num processo classificatório, baseado em uma coleta de dados quantitativos, dentro de uma cultura organizacional burocrática e conservadora. Em outro extremo é possível registrar o modelo holístico. Neste modelo a avaliação é “dialógica, interpretativa, colaborativa, contextualizada, criteriosa, qualitativa, continuada e sistêmica”. Dentro desta perspectiva a avaliação é construída por especialistas e os agentes da instituição visando à construção da identidade institucional. A análise se pauta também por um processo qualitativo e busca se antecipar aos problemas.²³

Dentro destes extremos se classificam os processos avaliativos concretos, que têm suas matizes específicas e únicas. Além disto, é importante resgatar a reflexão de DIAS SOBRINHO que afirma que o conceito de mesurar, intimamente ligado à avaliação, acaba por trazer também uma “tradição de regulação, seleção e hierarquização, seja só no interior das salas de aula ou nos domínios mais amplos da administração pública”.²⁴ O campo da avaliação nasce ligado aos testes quantitativos e voltado principalmente à verificação de aprendizagem. Posteriormente, o campo incorpora os currículos e programas e se apresenta em uma perspectiva mais democrática, buscando a negociação e a participação. É a partir da década de 1960 que a avaliação se torna multidisciplinar e cada vez mais complexa.²⁵ Neste processo a avaliação amplia o escopo escolar e acaba por se tornar uma questão importante para as políticas públicas, principalmente as relacionadas à área da educação. A politização das avaliações educacionais foi fortalecida com a ampliação do neoliberalismo e seus conceitos de meritocracia e gerencialismo liberais. Este foi um movimento mundial e acabou também por atingir o Brasil, como demonstrado na primeira parte do texto. Quando se destaca o uso político da avaliação é importante resgatar a sua função, pois ela possui duas funções que podem ser consideradas parcialmente contraditórias:

²³ Ibid., p. 37.

²⁴ DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 15.

²⁵ Ibid., p. 43.

Para uns, tem função proativa, é formativa e tem como objetivo melhorar e desenvolver o objeto em foco, seja um indivíduo, grupo, programa, instituição, sistema e assim por diante. Por outro lado, a avaliação retroativa é somativa e vem sendo praticada com função de prestação de contas (*accountability*). Aqui se enquadram os contratos de gestão, as análises de custo-benefício, a gestão por objetivos, as provas de competência mínima e outros instrumentos de classificação, seleção e medida.²⁶

Como a avaliação sempre é formulada e aplicada em um contexto social e político é necessário refletir sobre os atores, objetivos, organização e destinatários deste processo. Devem ser levadas em consideração questões técnicas e ético-políticas, pois toda avaliação envolve um juízo de valor.²⁷ A avaliação, pensada como política pública, envolve diferentes racionalidades que se entrecruzam: a racionalidade administrativa, política, legal e a de resultados.²⁸ Além, é claro, da força da mídia e das questões econômicas que influenciam no processo. Uma avaliação é concebida e construída neste embate de perspectivas e pode ser utilizada politicamente de forma diversa de sua concepção original.

Em 2003, com a eleição de Lula, um novo projeto de avaliação institucional foi construído especificamente para a educação superior. Em abril, do mesmo ano, foi criada a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) para repensar e reformular o projeto de avaliação institucional para educação superior no Brasil. Destas reflexões, que mobilizaram referências nacionais no campo teórico da avaliação, surgiu o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior). A sua concepção se diferencia de forma sensível do antigo “provão”. Inicialmente pode-se destacar que a proposta de avaliação se configura em um “avaliar holístico”. O SINAES é composto por três dimensões: a avaliação institucional externa (feita pelos avaliadores do MEC), a auto-avaliação (responsabilidade da Comissão Própria de Avaliação – CPA) e pelo ENADE. Desta forma, a instituição continua recebendo as comissões do MEC para avaliação *in loco*, mas também deve compor a sua própria CPA. A intenção da instalação desta comissão é que a instituição reflita sobre a sua identidade institucional e amadureça, reforçando as suas positivities e buscando superar os problemas. A comissão deve ser mista, composta por todos os segmentos que compõem a IES e representantes da comunidade também.

²⁶ Ibid., p. 45.

²⁷ Ibid., p. 46.

²⁸ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In:_____. (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras, 2001. p. 42-43.

Esta é uma novidade importante e positiva do SINAES, que infelizmente, encontra obstáculos em seu exercício. A cultura política construída no Brasil ainda não incorporou o projeto de auto-avaliação, principalmente quando se trata da educação básica. Existem dois desdobramentos deste problema. O primeiro é a própria ignorância com relação à produção teórica necessária para a construção do projeto de auto-avaliação. O segundo é a falta de mobilização ou vontade de participar dos integrantes do processo, a mobilização necessária para o projeto é imposta e a CPA é implementada apenas para cumprir a exigência formal do MEC (Lei 10.861 de 2004, artigo 11).

Com relação aos alunos, o SINAES não busca apenas a “conferência” do produto final, mas pretende fazer uma avaliação do processo. A proposta é que os alunos sejam avaliados nos períodos iniciais e finais da graduação, para analisar o seu amadurecimento intelectual e compará-los e avaliá-los dentro da realidade concreta da instituição. A avaliação é feita por amostragem e deveria focar os mesmos alunos para analisar a sua trajetória intelectual. Esta metodologia também é bastante positiva e deveria impedir o ranqueamento entre as instituições. Mas não foi isso o que ocorreu. As instituições utilizaram os resultados do coeficiente de rendimento para marketing institucional, sem esclarecer que era apenas uma das dimensões de sua avaliação institucional e que eram dados específicos de sua realidade concreta. Ou seja, dados que demonstravam a diferença entre os seus alunos ingressantes e concluintes. E desse dado é possível inferir que se o público ingressante era muito despreparado, a diferença entre este coeficiente deveria ser mais significativa.

É importante resgatar a idéia do uso que se faz da avaliação, tema abordado no segundo tópico. Ou seja, apesar da proposta do SINAES desenhar uma avaliação holística, democrática, participativa e com o objetivo de amadurecimento institucional, na sua implementação este objetivo não parece estar sendo alcançado de forma almejada. Dentre as variáveis que podem explicar esta distorção não é possível desprezar o papel dos interesses econômicos, da disputa das instituições privadas por alunos no mercado educacional e da mídia. Os ranqueamentos sempre venderam exemplares e a propaganda das IES “bem avaliadas” também são um importante espaço publicitário. O “diferencial” de uma instituição com o conceito cinco no ENADE é explorado sem que se considere necessária a explicação do

significado e da metodologia de elaboração desta nota ou mesmo do seu real significado. Os resultados do processo de avaliação passam a ser explorados, portanto, muito mais tendo-se em vista a qualidade educacional como um bem integrante do processo econômico do que como um bem público cuja natureza não pode ser aprisionada pelo mercado.

CONCLUSÃO

Este artigo tem início com a seguinte problemática: “as políticas públicas de avaliação da qualidade educacional instituídas pelo Estado no Brasil podem deixar de ser fundamentadas no entendimento de que a educação é efetivamente um bem público?” Após a apresentação dos argumentos propostos defende-se que não. Afinal a educação no Brasil é um direito de todos e dever do Estado, seja quando oferecida por instituições públicas, seja quando prestadas por entidades privadas. Nos dois casos impõe-se o mesmo regime jurídico de implantação das políticas de avaliação de qualidade, sob a responsabilidade e tutela do Estado.

O trabalho conclui, portanto, mediante a afirmação da educação como um bem público que exige um conjunto de políticas públicas propício à avaliação da qualidade interpretadas e aplicadas segundo esta sua especial natureza. O processo de avaliação não pode se restringir a um mero levantamento de dados formais, mas requer correspondência a um adequado mecanismo de melhoria qualitativa (segundo as exigências sociais muito bem representadas pelos princípios positivados no sistema constitucional brasileiro). Sabe-se que esta não é uma tarefa simples. Foram levantados vários problemas na aplicação do novo sistema de avaliação para educação superior. Mas a reconhecida complexidade da questão não impede que o sistema avaliativo continue sendo permanentemente repensado como um efetivo processo a ser construído democrática e substancialmente.

Processo este que certamente demandará uma aplicação das formas de controle e avaliação do próprio processo de avaliativo, como o controle popular ou mesmo o controle judicial.

REFERÊNCIAS

BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: UNB, 2002.

CHAUÍ, Marilena. As humanidades contra o humanismo. In: SANTOS, Gislene. (Org.). *Universidade, formação cidadania*. São Paulo: Cortez, 2001.

CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: UNESP, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CUNHA, Luiz Antônio. O Desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, (fascículo especial), out. 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Um breve histórico dos direitos humanos. In: CARVALHO, José Sérgio. (Org.). *Educação, cidadania e direitos humanos*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 19-42

DAVOK, Delsi Fries. *Qualidade em educação. Avaliação*, Campinas, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DIAS SOBRINHO, José. *Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-52.

_____. Políticas de avaliação, Reformas de Estado e da Educação Superior. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria Lourdes (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior*. Curitiba: Champagnat, 2003. p. 61-90.

EYNG, Ana Maria. Avaliação e identidade institucional: construindo uma cultura de antecipação. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 4, n.11, p. 33-42, jan./abr. 2004.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça no terceiro mundo: evidência do caso brasileiro. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo, v. 24, n. 1, jan./jun. 1998.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado*. São Paulo: Manole, 2003.

GORCZEVSKI, Clóvis. Direitos humanos, educação e cidadania. In: LEAL, Rogério; REIS, Jorge Renato dos. (Orgs). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. t.5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

MACEDO, Arthur Roquete de; et al. Educação Superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. *Ensaio: Avaliação da política pública educacional*. Rio de Janeiro, v. 13, n.47, p.127-148, abr./jun. 2005.

MANCEBO, Deise. Reforma da educação superior no Brasil: análises sobre a transnacionalização e privatização. *Diálogo Educacional*, Curitiba, v.7, n.21, p.103-123, maio/ago. 2007.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. Tradução de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: 34, 1996.

SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: _____. (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras, 2001. p. 37-93.

SINGER, Paul. Poder, Política e educação. *Conferência de abertura da XVIII Reunião Anual da ANPEd*, Caxambu, out. 1995.

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? *ANPED – GT Política da Educação Superior*. Reunião anual, 23. Caxambu, 24-28 de set. 2000. 22 p.

SIQUEIRA, Ângela. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. *Revista Brasileira de Educação*, n. 26, p. 145-184, maio/ago. 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliação educacional: problemas gerais e formação do avaliador. In: _____. *Introdução à avaliação educacional*. São Paulo: Ibrasa, 1989. p. 17-27.