SINAES E TRABALHO DOCENTE: ANTIGOS DESAFIOS OU NOVAS PERSPECTIVAS?

Andréa Silva Salustiano[1]

UFPA

Este trabalho é fruto da etapa inicial de nosso projeto de dissertação, cujo tema é políticas públicas de avaliação da educação superior que vem se consolidando através de uma análise bibliográfica acerca de autores que abordam a reforma do Estado brasileiro, assim como da reforma da educação superior e avaliação da educação superior brasileira, especialmente ao longo dos anos de 1990, aproximando-nos da atual proposta de avaliação que é o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES – instituído pela lei nº 10.861, de Abril de 2004, o que traz ainda ao nosso trabalho uma aproximação com a pesquisa documental, tendo em vista o estudo da própria lei do SINAES e de portarias a eles referentes. O interesse do Estado pela Avaliação da Educação Superior ganha destaque como mecanismo de controle e regulação apresentada por meio de sistemas de avaliação, como SINAES, cujo foco principal é a avaliação institucional, dividida em duas etapas: a auto-avaliação (avaliação interna) e a avaliação externa. O SINAES concede especial atenção à auto-avaliação onde aborda 10 unidades básicas de avaliação, dentre elas a relativa ao Corpo de professores e pesquisadores o que confere ao sistema o caráter de mecanismo de regulação e controle do trabalho docente, por meio ainda da avaliação de cursos de graduação e do desempenho dos estudantes (MAUÉS, 2006). Neste sentido analisamos os reflexos da auto-avaliação da Universidade Federal do Pará - UFPA – sobre o trabalho dos docentes do Instituto de Ciências da Educação, através de revisão bibliográfica, análise documental do Relatório de Auto-avaliação da UFPA e entrevistas semi-estruturadas com professores do instituto acima.

[1] Pedagoga (UFPA), Especialista em Políticas de Gestão e Financiamento da Educação (UFPA); aluna da

Indicativos do debate:

Nos últimos anos e nos últimos governos a Avaliação da Educação Superior tem representado uma grande preocupação na pauta de discussões acerca das políticas públicas nacionais. Preocupação esta advinda da grande movimentação em torno da resignificação do papel do Estado, que assume a função de avaliar os resultados apresentados nas diferentes esferas que o compõem e o de regular ações dos vários órgãos que desenvolvem as políticas públicas e privadas (Estado como ente avaliador e regulador, centralizador de decisões e privatizador de ações).

Este panorama se configura fortemente nos anos 90 a partir da preparação e levante da Reforma do Estado Brasileiro, que gira especialment, em torno da alegação da crise do Estado Público, cujas principais causas eram a crise fiscal e de intervenção na economia, assim como a crise no aparelho do Estado, como fala o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que afirma que o mesmo desviou-se de suas funções básicas, ampliando sua presença no setor produtivo, acarretando deterioração gradual dos serviços públicos e agravamento da crise fiscal.

Verifica-se que a Avaliação da Educação Superior irá, dentre a reforma sofrida por este setor, funcionar como mecanismo de controle não somente das ações desenvolvidas pelas instituições de ensino superior, mas ainda, sobre as definições de diretrizes a serem traçadas para esse nível de ensino, o que inclui a expansão do ensino superior, a busca pela qualidade a partir do prisma do mercado e as políticas de financiamento do setor.

Essas determinações são marcas de um contexto macro que extrapola a territorialidade das nações, ou seja, recebe as influências das movimentações do sistema capitalista que apresenta novas determinações para a educação no mundo, em especial, nos países em desenvolvimento ou periféricos, aqui demarcados a partir da crise do Estado capitalista nos anos de 1970 aos anos de 1990, dos quais se tem grandes reflexos e extensão até os dias de hoje, mas nos quais se vê grande parte das ações traduzidas em reformas.

---

linha de Políticas Públicas Educacionais do Mestrado em Educação – UFPA.

Neste período, a crise do Estado Capitalista encontra suas raízes estruturais no esgotamento do modelo keynesiano (fordismo/taylorismo) e na tentativa de superação deste pelo modelo neoliberal, conforme nos fala Hobsbawm (1917, p. 399).

Deste movimento de decadência podemos aponta apontar como elementos de destaque o decréscimo do lucro decorrente do acúmulo ou excesso de produção, que desencadeou o segundo elemento que foi o desgaste do padrão de acumulação taylorista/fordista e a já mencionada crise do Welfare Stat ou do Estado de Bem-estar social, assim como o crescimento de movimentos sociais ou de lutas sociais que apontavam (por meio de grandes manifestações, como greves e passeatas) a crise estrutural do capital que acarretou grandes transformações de ordem econômica, política e social.

Assim, o sistema capitalista vê-se obrigado a burlar mais este momento de instabilidade e sai em busca do restabelecimento de seu padrão de desenvolvimento e de acumulação; e nesta busca são inseridas medidas para o ajuste do desenvolvimento político e econômico das sociedades aos padrões do ciclo produtivo do capital, por meio de estratégias da gestão neoliberal. Surgem então, diretrizes para a reorganização das sociedades e seus respectivos Estados representativos na conjuntura mundial e dos aparelhos administrativos destes.

As principais marcas do surgimento destas diretrizes de reestruturação do sistema econômico mundial se fazem perceptíveis pela também reestuturação ou reforma dos Estados das sociedades adeptas ao sistema capitalista, das quais possui um enorme destaque os Estados Unidos da América. Países como os da América Latina (Chile, Brasil, por exemplo) saem ao encontro destas determinações na tentativa de modernizar, ou melhor, com a justificativa de modernizar-se e garantir melhor gerência de seus recursos e projetos de ação para a economia e para a sociedade em geral.

Em relação a essas diretrizes, podemos destacar como principais propulsores o Fundo Monetário Internacional – FMI –, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, organizações pelas quais os Estados

Unidos da América se tornam a "inteligência mundial" através do comando de forças políticas e econômicas condutoras de projetos de desenvolvimento para países periféricos, como a busca da estabilização macroeconômica em curto prazo e a implementação de reformas estruturais e setoriais, através de um programa chamado Programa de Ajuste Estrutural – PAE. Vemos assim que esses órgãos destacam-se como coordenadores das políticas de desenvolvimento para os países que deviam se ajustar ao novo modelo político-econômico mundial.

Chaves (2006) aponta a ligação entre a crise conjuntural da educação pública superior ao movimento de reforma do Estado implementada pelos governos neoliberais como mecanismos de enfrentamento da crise de acumulação de capital. Para tanto, o Estado suprime direitos de cidadania da esfera de direitos a serem garantidos como bens públicos, notadamente pela inversão do sentido de bem que passa a ser visto pelo prisma da posse particularizada, individualizada. Ou seja, partem da ressignificação do que seja público e privado.

Destaca que a crise institucional é a que ataca mais fortemente a universidade brasileira, devido ao ajuste fiscal do Estado, que objetiva forçar que as universidades busquem recursos no mercado, com participação das fundações de apoio privadas, através de contratos de gestão, retratando a educação como mercadoria, mas divulgados como estratégias de modernização da gestão. Essas estratégias de captação de recursos externos através da prestação de serviços, como o desenvolvimento de pesquisas, por exemplo, revelam a incorporação da universidade e seu contexto aos interesses mercadológicos mundiais, de terceirização de seus serviços e de venda de resultados alcançados.

Em um trabalho de análise sobre essas transformações na conjuntura político-econômica brasileira realizado a partir da proposta de anteprojeto de leis, Cêa (2006) aborda as quatro versões do anteprojeto de lei da educação superior, destacando o que ela chama de idéias-força, ou seja, os princípios norteadores da reforma. Para tanto, aponta elementos excluídos e incluídos entre as versões (exclusões e inclusões determinadas pelas orientações neoliberais em detrimento dos anseios e necessidades da

maioria da sociedade brasileira) e destaca o governo Lula como o *principal articulador e estimulador da regulamentação das medidas reformistas* (p. 45).

Neste sentido, a reforma da educação superior é abordada no bojo de consolidação das reformas estruturais do Estado brasileiro, que vem ocorrendo desde o governo de Collor de Mello, passando pelos governos de Itamar e Fernando Henrique até encontrar no governo Lula os principais mecanismos, através de Leis, Decretos, entre outros, para sua operacionalização. A autora destaca alguns pontos principais do atual governo para concretização da reforma da educação superior brasileira como: a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES – com a Lei nº 10.861/04, a regulamentação da parceria entre IFEs e fundações de apoio, com o decreto 5.205/04, e a criação do PROUNI, lei nº 11.096/05. Vê-se com essas medidas a manutenção do Estado como ente regulador e avaliador, mas não mais principal mantenedor do sistema de educação superior, além do favorecimento do processo de privatização da educação superior com a "expansão" da mesma via bolsas de estudos em IES privadas.

As principais idéias-força da reforma da educação superior se referem a educação como bem público ou mercadoria e não como direito a ser garantido, pautado nos conceitos de capital humano e capital social, onde há troca do sentido político pelo de mercado; a idéia de que a educação superior deve atender as demandas sociais (ideologia de responsabilidade social) através da generalização das necessidades sociais diferentemente do atendimento às demandas específicas de quais segmentos ou estratos sociais deva atender, passando a falsa impressão de igualdade, pelo estabelecimento da equidade; e ainda a expansão da educação superior pela lógica privatista, ou da privatização do financiamento público, através do estabelecimento de parcerias público-privadas e o estabelecimento do terceiro setor como *espaço próprio da sociedade civil.*

Vimos então que no Brasil, foi grande a movimentação em torno da reforma do Estado, em especial a partir da década de 1990. Para alcance

de tal fim, seriam necessárias algumas medidas, das quais podemos destacar a flexibilização da estabilidade do funcionalismo público (acusado em grande parte pelo ônus financeiro e a pelo déficit de funcionamento administrativo) e criação de núcleos que teriam por função modernizar essa administração estatal, onde a tendência da resignificação da administração pública parte para a descentralização e flexibilização das ações do Estado, sendo então, a flexibilização a primeira grande meta da reforma do aparelho do Estado brasileiro.

Como reflexo dessas diretrizes, na América Latina, em especial no Brasil, foram tomadas iniciativas para ajuste na educação pública a partir da política de "investimento" na educação básica, as quais os governos federal e estaduais deveriam reorganizá-la segundo critérios político-econômicos ditadas pelas instituições. Entre essas iniciativas destacam-se a implantação de reformas, programas e projetos voltados ao trato da educação pública sujeita aos interesses da economia, como: a LDBN 9.394/96, Lei 9.424/96 (FUNDEF), Lei 9.131/95 (CNE) e o sistema da avaliação da educação pública, pelos quais fica perceptível o uso de instrumentos constitucionais e políticos, apoiados do discurso da descentralização.

Temos então, como fato visível presente nas reformulações acerca da educação o estabelecimento de políticas educacionais voltadas para o ajuste da sociedade ao contexto de globalização econômica, justificado este foco pela alegação de que a educação atua na formação de indivíduos e, por conseguinte, para a formulação ou produção de conhecimentos e técnicas, elementos estes considerados valiosos capitais para busca de sua modernização via economia, modernizando-se assim e conseqüentemente, via mercado (BRASIL, SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da Concepção a Regulamentação, 2004, p. 19).

Torna-se evidente então o interesse do Estado em formular políticas públicas voltadas para a avaliação da educação, da qual em meio à seus níveis de ensino, abordaremos o superior, onde são apresentados com mais força elementos de um contexto de reestruturação estatal, onde a avaliação ganha posição de destaque como mecanismo de controle e

regulação.

A avaliação, segundo Peixoto (2004) se configura como campo político, onde são reproduzidos em representações de menor escala, grupos de interesse da sociedade, assumindo assim o papel de campo de tensão, área conflituosa entre os agentes que a formam, entre as instâncias que esses agentes representam, entre metodologias e técnicas diferenciadas, etc. Acreditamos ser por isso que Afonso (2000, p. 09) nos fala que, sobretudo as dimensões sociais, ideológicas e de gestão fizeram da avaliação um dos eixos estruturantes das políticas educacionais da atualidade.

Isso nos mostra que a avaliação da educação superior recebe especial atenção durante a reforma administrativa do Estado e a importância da compreensão deste movimento sobre a avaliação, o que compreende o estabelecimento de sistemas de avaliação, que vem crescendo nos últimos anos em virtude da necessidade da importância em se compreender essa temática como política pública vinculada a um contexto macro – marcado pela forte presença da economia e suas determinações para os setores sociais, entre eles a educação.

Concordamos assim com o que nos diz Maués (2007), que a importância da avaliação se encontra vinculada as funções que lhe são atribuídas tendo em vista a descentralização de muitas atividades de responsabilidade do Estado em sua nova forma de administrar. E essa nova forma de administrar nos apresenta a avaliação por parte de investidas governamentais que visam aproximar a universidade da lógica produtivista do sistema capitalista, seguindo, por exemplo, orientações de organismos internacionais que estabelecem diretrizes para organização, funcionamento, financiamento e avaliação da educação em países periféricos ou em desenvolvimento como o Brasil.

A nós fica claro o dito anteriormente com relação à descentralização de ações e a garantia da regulação e controle por parte do governo quanto à avaliação da educação superior, pois na pauta de discussões acerca das políticas públicas nacionais um dos principais fatores para essa centralidade do tema se deve, como já foi dito, ao papel

assumido pelo Estado de "avaliar os resultados apresentados nas diferentes esferas que o compõem e o de regular ações dos vários órgãos que desenvolvem as políticas públicas e privadas", conforme nos diz Dias Sobrinho:

> A avaliação tem hoje um papel central a cumprir. Em virtude de sua importância como mecanismo de regulação e de impulso das transformações, ela está no centro das relações entre universidade, os governos e a sociedade. (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 08).

Ainda sobre essa questão, a Lei nº 10.861/04 (2004, p.19) que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES – apresenta como definidor da centralidade da avaliação enquanto regulação da educação superior, as mudanças econômicas e sociais em ritmo acelerado que se estendem às instituições educacionais por meio de reformas que atendem interesses transnacionais, em virtude da globalização da educação e, por conseguinte, de sua avaliação, uma vez que, conforme nos fala Afonso (2005, p. 64), chamando a atenção para as especificidades do lugar de dominação/subordinação ocupado num determinado momento por cada país no sistema capitalista mundial.

O atendimento a essas especificidades aponta para a direção em que, partindo das determinações advindas de órgãos competentes (sejam eles nacionais ou internacionais), especialmente os em condição de subordinação e controle, com a justificativa de melhoria da educação, acarretando a importância dos processos avaliativos, estes países apontavam que a preocupação era com a qualidade do ensino. Temos então, a avaliação como justificadora de elementos da reforma do Estado e de seu aparelho, como diz Afonso ao citar que

> Num dos boletins da OCDC pode-se ler que diferentes países ocorre no período actual (embora de uma maneira diferenciada) uma "renovação de interesse pela avaliação" e que esse interesse se deve a três razões essenciais: i) "a necessidade que os países têm de dispor de uma mão-de-obra qualificada; ii) "à necessidade de, num clima de austeridade orçamental,

> melhorar a qualidade da educação e de formação para uma melhor utilização dos recursos"; iii) "à nova partilha de responsabilidades entre as autoridades centrais e locais na gestão das escolas" (Afonso, 2005, p. 64).

Vemos então, pelas falas do autor a necessidade de compreender que as políticas educativas e avaliativas só podem ser adequadamente compreendidas se forem também referenciadas ao contexto mundial, ultrapassando assim algumas limitações inerentes às perspectivas tradicionais que circunscrevem a análise das reformas às fronteiras do Estado-nação.

A avaliação ganha assim forte importância, pois como diz Barroso (2006, p. 11) evidencia "a importância da regulação nos processos de recomposição do papel do Estado e na alteração dos seus modos de intervenção governativa".

Assim, podemos afirmar que a instauração de sistemas avaliativos implantados pelos governos no período que se estende desde a década de 1990 traz elementos fortes dessa necessidade de regulação pelo governo pela importância do controle institucional e pela oportunidade de controle de gastos.

Esse controle pôde ser visto no Brasil, por exemplo, pela aplicação do Exame Nacional e Cursos – ENC – popularizado como Provão, no qual um teste aplicado nacionalmente aos estudantes em fase de conclusão dos cursos de graduação, classificava-se o desempenho dos cursos por instituição através do desempenho dos estudantes, criando-se um "ranking" de IES, configurando a referida proposta de avaliação como um mecanismo de inserção da educação superior na lógica neoliberal do mercado, que passa então a ser o foco da formação na educação superior e sinalizando fortemente para o controle de verbas a serem investidas nas universidades, tendo em vista a punição com corte de verbas e até fechamento de cursos com desempenho considerado baixo na realização do exame com seus estudantes.

Esse tipo de iniciativa de regulação se deve ao fato de que para o Estado é importante

> por um lado, se assistir a uma tentativa de continuar a assegurar ao Estado um papel relevante na definição, pilotagem e execução das políticas e da acção públicas, mas por outro, ele ser obrigado a partilhar esse papel com a intervenção crescente de outras entidades e actores, que se reportam a referenciais, lugares e processos de decisão distintos (BARROSO, 2006, p. 11).

Vemos nessa definição a presença de regras que orientam a ação dos agentes a serem envolvidos no processo avaliativo e, portanto, regulatório. Neste sentido, Barroso (2006) nos apresenta o conceito de regulação por duas óticas: uma é a regulação institucional, normativa e de controle por ele definida como conjunto de ações cuja decisão e execução são de responsabilidade de uma instância governamental, por exemplo, de maneira a orientar as ações a serem desenvolvidas pelos sujeitos do processo avaliativo, sobre os quais, possui uma autoridade delimitada. Há ainda, nas palavras deste autor a regulação situacional vista como um processo de definição das "regras do jogo" que

> orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e acções dos vários actores, em função dessas mesmas regras. De acordo com essa abordagem, num sistema social complexo (como é o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos actores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias. (BARROSO, 1999, apud 2006, p. 13).

Vemos assim os sistemas de avaliação da educação superior brasileira como um instrumento amplo de regulação deste. No caso do atual formato de avaliação podemos detectar essas duas formas de regulação tanto a nível de controle e determinações por parte do Estado como pelo controle que pode ser desenvolvido pelos sujeitos envolvidos em, por exemplo, um processo de avaliação institucional.

O SINAES enfoca a avaliação institucional como parte determinante de um conjunto de políticas públicas. Em seu artigo 1º institui como objetivo "assegurar processo nacional de avaliação das instituições de

educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes", deixando claro o ponto de apoio do SINAES em três dimensões: a auto-avaliação, a avaliação de cursos e a avaliação dos estudantes.

Nesta direção fala o art. 2º da Portaria 2.051, de 09 de Julho de 2004:

> Art. 2º - O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) promoverá a avaliação das instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de seus estudantes sob a coordenação e supervisão da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

A fase da auto-avaliação oferece a oportunidade de envolvimento dos sujeitos que compõem a comunidade acadêmica, o que deveria significar de acordo com o que propõe a lei 10.861/04, a criação de um contexto de participação desta comunidade acadêmica, pois a ela é reservado o direito legal de representação inclusive na comissão local instituída para realização desta etapa da avaliação, a Comissão Própria de Avaliação – CPA, o que inclui a participação dos docentes da instituição no processo avaliativo.

Nesse sentido, percebemos a avaliação como momento em que os sujeitos que formam uma instituição terão a oportunidade de analisar não só o funcionamento geral dela, mas, inclusive, seu próprio envolvimento, participação, trabalho desenvolvido e contribuição para cumprimento da missão da referida instituição; além de poder identificar pontos fortes e fracos em suas ações enquanto docentes, no intuito de fortalecer os primeiros e resiginificar os segundos, preenchendo algumas lacunas e fazendo-se ouvir em um contexto macro do qual fazem parte. Neste sentido, nos fala Dias Sobrinho (2000, p.128) que

> Na avaliação interna [...] dependendo das circunstâncias e das formas de organização, o processo interno se dá como auto-avaliação, quando os

> avaliadores são não só sujeitos mas partes também do objeto, ou como heteroavaliação, no sentido de que especialistas da instituição são constituídos sujeitos de ações que tenham por finalidade a ampliação de conhecimentos e sobretudo a valoração do objeto de análise.

Vemos então como necessária a participação docente de forma ativa no processo de avaliação interna das IES, tendo em vista que se trata do envolvimento em uma proposta sistêmica de avaliação, advinda do Estado, onde os mesmos podem gerar um movimento de participação na indicação de elementos que venham apontar contribuições para valorização e humanização do trabalho docente e não apenas atender os interesses mercadológicos relacionados a este, pois conforme nos diz Maués (2006, p. 135-136)

> Essas reformas evidenciaram a necessidade de adequação do trabalho docente às novas exigências profissionais advindas das inovações tecnológicas e da conseqüente mudança no mundo do trabalho [...] O Estado, no seu papel regulador e avaliador, tem intervindo na questão, procurando instituir mecanismos que induzam os docentes a adequarem as atividades inerentes à profissão de acordo com os resultados estabelecidos pelos interesses mercantilistas.

Partindo desse contexto de reformas, de transformações no trabalho docente e de estabelecimento de grande importância a avaliação, achamos interessante analisar os reflexos da auto-avaliação da Universidade Federal do Pará - UFPA – sobre o trabalho dos docentes do Instituto de Ciências da Educação, desenvolvido através da análise do Relatório de Auto-avaliação da UFPA, na unidade eferente aos docentes da instituição e entrevistas semi-estruturadas com professores do instituto acima citado. Processo do qual falaremos agora.

Auto-avaliação da Universidade Federal do Pará e trabalhadores docentes: elementos do debate (?):

No ano de 2006, a UFPA Pará realizou a sua auto-avaliação ou

avaliação interna, segundo determina a Lei nº 10.861/04, a partir do qual foi gerado um relatório, onde podemos perceber que a Comissão Própria de Avaliação da instituição apresentou informações diversas sobre os vários segmentos da universidade, de forma descritiva e com significativo fornecimento de dados estatísticos acerca do desenvolvimento das ações da instituição.

Dentre essas informações, nos voltamos para as informações referentes aos docentes da instituição, que contavam no subitem "Políticas de pessoal, carreira, aperfeiçoamento, condições de trabalho" (2006, p. 138), onde verificamos, em linhas gerais, a presença de indicativos de implementação de *políticas de desenvolvimento e fixação de recursos humanos,* e nestes os docentes, que visam, segundo relatório, alcançar a *qualificação dos servidores e melhoria da qualidade de vida destes*. Para tanto, o relatório aponta a concentração de esforços na qualificação de docentes e pessoal técnico-administrativo, sem, contudo, detalhar como esta qualificação ocorre.

Na seqüência, apresenta informações referentes ao corpo docente, das quais destacamos a indicação de combate a uma defasagem de pessoal tanto no corpo docente quanto no administrativo desde os anos 1980 e a qual a UFPA vem combatendo por meio de uma estratégia de potencialização de contratações que obedeceram a prioridades como: necessidade de constituição e fixação de docentes para quadro dos campis do interior; expansão e consolidação de quadro docente dos cursos de pós-graduação; e reposição de quadros de departamentos com defasagem tida como histórica.

Seguindo essas prioridades a UFPA informa que contratou no período de 2001-2006, 309 docentes, sendo que no mesmo período houve 175 exclusões oriundas de diversas razões (óbitos, aposentadorias, exonerações). A qualificação do corpo docente é apontada como meta de investimento, sendo apontados o crescimento de doutores da instituição como destaque deste item: de 315 doutores em 2000 para 700 em 2006.

Diante desses dados, sentimos falta de informações que pudessem ter sido oferecidas pelos próprios docentes, como a acusação de

dificuldades e lacunas no trabalho dentro da instituição que pudessem ser analisados na auto-avaliação. Os dados apresentados foram de caráter mais quantitativo, em nossa opinião, que qualitativos. Não que os da