# A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E O TRABALHO DOCENTE: A RELAÇÃO EXISTENTE

Antonilda Vasconcelos de Barros – UFPA – antonildavasconcelos@yahoo.com.br
Michele Borges de Souza – UFPA – michelinhe@yahoo.com.br

**Resumo:** Este texto, elaborado a partir de alguns resultados da pesquisa "As Políticas de Educação Superior e os Impactos sobre o Trabalho Docente", financiada pelo CNPq, tem como objetivo apresentar dados que indiquem a relação existente entre a reforma, a avaliação e o trabalho docente, buscando demonstrar os impactos dessa política no trabalho docente.

**Palavras –chave:** Reforma, Avaliação, Trabalho Docente.

O presente texto foi elaborado a partir dos estudos e dos debates realizadas no Grupo de Pesquisa GESTRADO/PA, tendo como eixo a Pesquisa "As Políticas de Educação Superior e os Impactos sobre o Trabalho Docente".

Neste texto procuramos analisar de que forma vem se discutindo, no atual contexto, a questão da avaliação institucional, no campo da Educação Superior, enquanto uma política pública educacional e que impactos essa avaliação vem ocasionando no trabalho dos professores desse nível de ensino.

Partimos da hipótese de que o trabalho docente vem sendo reconfigurado a partir de um modelo avaliativo que se institui baseado na intensificação do trabalho e na busca por resultados que possam ser expressos através de índices quantitativos.

## Crise do Capital e Reforma do Estado

Na década de 1970, o modelo de produção fordista-keynesiano, que

tinha como princípio a produtividade em massa, a fragmentação das funções do processo de trabalho, o controle de produção, o Estado de Bem-Estar, com a política de pleno emprego e políticas sociais, que representou um modo de vida capitalista, formando a base econômica e política necessária para a expansão do capital no período pós-guerra, deu sinais de esgotamento. O motivo estava no fato de não conseguir mais responder aos problemas que foram se originando no próprio berço capitalista. Mas desde os anos 1960, como aponta Harvey (1992), o fordismo começou a dar alguns indícios de problemas na sua estrutura e no seu gerenciamento.

O Estado capitalista tomou para si múltiplas obrigações, exercendo o papel de controlador de ciclos econômicos, combinando políticas fiscais e monetárias durante o período pós-guerra (1945/1973), além de regular direta e indiretamente os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção. No entanto, o Estado não tinha mais capacidade de conter as contradições inerentes ao capitalismo e a crise começou a se expandir.

A crise, segundo Coggiola (2002), surge quando há um acúmulo brutal de mercadorias, ou seja, de superprodução, na medida em que o consumo de mercadorias é baixo, o que leva o sistema a articular alguns mecanismos para a sua superação. Nesse sentido, em meio aos motivos que ajudaram a caracterizar a referida crise, identificada à superprodução de mercadorias, podem ser citados: crise do petróleo, alta inflacionária, transformação da economia, mudanças na organização do trabalho, dentre outros. As implicações desse processo passaram a ser cada vez mais visíveis na sociedade, como exemplo o desemprego estrutural e a exclusão social.

Segundo Harvey (1992), a crise que estava se agravando era fiscal, pois às finanças do Estado iam além dos seus recursos. Já Peroni (2000), entende que o capitalismo viveu uma crise estrutural. Seja estrutural ou fiscal, a crise ocasionou o esgotamento do velho e a origem de um novo modelo, que Harvey denominou de “acumulação flexível”, baseado na flexibilização dos processos e mercados de trabalho e dos padrões de consumo, contrapondo-se à rigidez do fordismo.

Em resposta do capital a crise que se instaurou deu-se inicio a um processo de reorganização do capital, com vista à recuperação do seu ciclo reprodutivo, de seu sistema ideológico e político de dominação (ANTUNES, 1999), originando-se uma nova forma de regulação social, baseada em privatizações, desregulamentações e desinchaço das funções do setor produtivo estatal, além de um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho. A solução vista então, pelo neoconservadorismo, para a superação da crise, estava em diminuir as funções sociais do Estado, por meio da redução de gastos públicos e da redução dos investimentos nas políticas sociais. O Estado então, passou a assumir o papel de gestor e não mais de interventor nas transações econômicas.

Outro caminho sugerido para a saída da crise foi o ajuste fiscal e a reforma do aparelho do Estado. Nessa lógica, algumas atividades passaram a ser consideradas "não exclusivas do Estado", isto é, poderiam ser livremente desenvolvidas pela iniciativa privada, dentre elas as universidades. Com isso, fica definido que ao Estado compete ter sobre essas atividades, consideradas não exclusivas, apenas a função de regulação e controle.

Com a substituição do paradigma fordista, inicia-se uma nova fase de construção alterando a gestão do processo de trabalho. Para Maués (2001, p. 5), "As mudanças processadas na base material de produção modificaram os processos de trabalho, trazendo como conseqüência uma forte mudança na questão do emprego na sociedade [...]". Nesse período, a educação começa então a ser vista como investimento capaz de solucionar os problemas do desemprego.

Para fazer frente ao novo paradigma produtivo, surge uma nova forma de regulação social denominada de neoliberalismo. As medidas impostas pelo pensamento neoliberal seriam uma nova ofensiva do capital em nível político ideológico, como formas de garantir as transformações estruturais.

No Brasil, o governo defende a crise como sendo do Estado e não do capitalismo. Nesse sentido, em 1995, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), como uma das principais estratégias para se fazer frente à

crise do capital, cria para esse fim, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o qual elabora o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

A reforma do Estado tem uma fundamental importância para se compreender as mudanças ocorridas na Educação Superior, na medida em que um dos pontos cruciais apontados pelos seus ideólogos era a descentralização de algumas ações e a publicização de outras, com a justificativa que o Estado estava "inchado" (MAUÉS, 2007a). Nessa lógica, algumas atividades passam a ser consideradas "não exclusivas do Estado", isto é, poderiam ser livremente desenvolvidas pela iniciativa privada. Dentre essas, estariam "[...] as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica [...]" (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 25).

A partir daí, as políticas educacionais surgiram para responder as exigências dos organismos internacionais, trazendo, como já foi mencionado, a marca da regulação e do controle impostas pela lógica do mercado. Segundo Maués (2003), as políticas educacionais parecem estar contribuindo para um novo papel e funções do Estado. Tais políticas estão firmadas em princípios, diretrizes e pressupostos que traduzem a opção de sociedade, de educação e de homem que o atual governo adotou, impostas pelos organismos internacionais que indicam a necessidade de se ajustar à educação as reformas do Estado, assim como as mudanças do novo paradigma produtivo.

Na concepção de Maués (idem) se tomarmos as Reformas como forma ou modo de regulação, as mesmas poderão estar dando cumprimento exatamente a esta função, garantindo assim, que o regime de "acumulação flexível" se instale, ajudando a serem implementados os objetivos principais do capitalismo. Ressalta ainda, que se for entendida a reforma a partir desse pensamento de regulação social, as questões mais relevantes da educação passariam a ser analisadas como relações de poder que iriam considerar a otimização dos recursos humanos para atingir os objetivos e metas constituídas pelos países centrais.

**A identificação dessas influências internacionais nas reformas da educação superior no Brasil**

No Brasil, as políticas implantadas, na educação, na década de 1990 foram baseadas de forma mais ampla em duas leis, precisamente: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394/96 e a Lei nº 10.172/01, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE); existindo além destas outras, que são mais específicas para o ensino superior, as quais são elaboradas e aprovadas tendo como inspiração as orientações de organismos internacionais, tais como: Banco Mundial (BM), UNESCO, Programa de Promoção das Reformas na América Latina e Caribe (PREAL), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os quais têm exercido um papel de assessoria na elaboração das políticas públicas dos países em desenvolvimento.

Para obterem empréstimos para a implementação das políticas públicas os governos dos países em desenvolvimento devem seguir determinadas ações, chamadas de condicionalidades, e atenderem a algumas metas para que assim tenham ajuda técnica e financeira internacional. Foi criado, para se manter esse suporte, um projeto de ensino superior que fosse de acordo com os princípios defendidos pelas organizações internacionais, para tanto, foi formulada uma política de avaliação para se concretizar esse modelo defendido, que mais a frente será mais bem discutido.

O documento do Banco Mundial (BM) "La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia", e o do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), "Educação Superior na América Latina e no Caribe. Documento de Estratégia" são documentos em que suas análises e propostas apresentadas não são divergentes, principalmente no que diz respeito à diversificação dos recursos para a educação superior.

O primeiro documento elaborado em 1995, apresenta a concepção de educação superior bem como as estratégias propostas pelo BM, com o propósito de melhorar a qualidade do ensino superior e fazer com que as

universidades possam entrar no século XXI preparadas para competir no mercado mundial (MAUÉS, 2003). Com a finalidade que os países cumpram tais metas estabelecidas, o BM elabora quatro orientações fundamentais, a saber:

> 1. fomentar maior diferenciação das instituições, incluindo as instituições privadas; 2. proporcionar incentivo para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas a participação dos estudantes nos gastos, e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados; 3. redefinir a função do governo no ensino superior; 4. adotar políticas destinadas a dar prioridades aos objetivos de qualidade e equidade (BANCO MUNDIAL *apud* MAUÉS, 2003, p. 111-112).

O segundo documento, proposto pelo BID em 1998, segue a mesma linha de pensamento do BM, pois também propõe concepções e estratégias para a educação superior, não concordando, assim como o BM, que as instituições públicas superior sejam sustentadas por recursos públicos, reafirmando mais uma vez, que tais instituições devem buscar outro modo de diversificação de recursos financeiros.

O BID para melhor esclarecer o que o BM chamou de diferenciação das instituições além de criar uma tipologia, classificando as instituições de acordo com suas funções, ajudando para contribuir na economia da educação, dando ênfase ao ensino e a aprendizagem, definiu aspectos normativos essenciais para o bom desempenho das instituições de ensino superior.

As definições de políticas para o ensino superior foram bem vistas pelo governo brasileiro e foram trazidas para o Brasil em um documento do PREAL, "A educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da eqüidade". Neste documento são esboçadas as principais políticas para a educação, a serem controlados pela reorganização do sistema de ensino o que levou, explica Maués (2003), à diversificação institucional.

**Reformas na Educação Superior:** a ênfase na avaliação

Além da diminuição dos recursos para o Ensino Superior, no período do governo FHC, e dos aspectos estruturais, outras questões foram alteradas em relação às universidades públicas. Foram efetivadas reformas generalizadas, que devem ser vistas sob o prisma do contexto neoliberal em cujo seio se dá a reforma do Estado, como medidas focalizadas e que geraram algumas modificações no cenário institucional, entre elas estão a Lei 9.192/95 que trata da Escolha de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior, a Lei 9.131/95 que regulamenta o Exame Nacional de Cursos (PROVÃO) e o Decreto 2206/97 referente à Diferenciação das Instituições do Ensino Superior.

Como se sabe a avaliação do ensino superior tem sido alvo da atenção dos últimos governos. No entanto, o Governo Lula instituiu, através de um decreto, uma comissão com o propósito de organizar um "novo" modelo de avaliação para o ensino superior. Essa Comissão foi quem propôs a criação de um sistema nacional de avaliação, que inicialmente era chamada de "Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior - SINAPES", e que em 2004 com a Lei 10.861 institui o Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior – SINAES.

Segundo Maués (2007a), o SINAES apresenta a necessidade de avaliar as instituições de ensino superior levando em consideração três pontos que são: a institucional (interna e externa), a dos cursos de graduação e a do desempenho dos estudantes. Ainda segundo a mesma autora, por meio do Decreto 5.773 de maio de 2006, o SINAES passa a ser o referencial básico para os processos de credenciamento de instituições, reconhecimento e renovação dos cursos.

Os resultados das avaliações externas das instituições e dos cursos de graduação são expressos numa escala de cinco níveis e encaminhados aos alunos bem como para as instituições.

Na concepção de Maués (2007 a) finalidades do SINAES continuam sendo de uma concepção ranqueadora e produtivista de avaliação, assim

como, o caráter de punição/premiação é bem evidenciado dentro do ENADE (Exame Nacional de desempenho dos Estudantes). Essa proposta de avaliação do SINAES se contrapõe aos princípios do Movimento Docente, que vê a educação a partir da concepção de homem livre, de uma educação emancipatória e de uma sociedade democrática, solidária e fraterna e não se conciliando em defesa da educação pública, gratuita, laica, e com qualidade.

Apesar de todas essas mudanças, a universidade tem sobrevivido, graças ao apoio dos movimentos organizados de estudantes, docentes e técnico-administrativos, os quais se levantaram em defesa dessa instituição. Porém, a universidade brasileira ainda continua na mira das reformas.

A nova política para a educação superior brasileira tem tido uma profunda relação com as estratégias de inserção do Brasil na economia global e, como afirma Chaves (2002), tal política faz parte de uma reforma estrutural imposta pelos agentes financeiros internacionais. Tal reforma, direcionada principalmente para os países da América Latina, propõe uma reconfiguração jurídica institucional de enfrentamento da crise capitalista.

A avaliação institucional assumiu grande importância, sobretudo, por se tratar de um instrumento de controle burocrático da reforma por parte do Estado quanto à Educação Superior.

## A concepção de avaliação adotada

A importância atribuída à avaliação nos últimos anos é inegável, sendo esta importância devido ao modelo de gestão adotado pelo Estado, isto é, o modelo gerencial, em que se tem a busca pela produtividade ao mesmo tempo em que há a diminuição das funções quanto do financiamento público para os setores sociais, assumindo o Estado, então, o papel de “avaliador e regulador”.

A avaliação proposta pelo Estado, em decorrência da crise, vem acarretando inúmeras mudanças nas universidades, levando-as a assumirem um caráter de punição e premiação, onde aquelas que apresentam os melhores resultados almejados pelo mercado assumem uma posição

privilegiada no ranking.

Trata-se do modelo de avaliação produtivista, que é um instrumento da eficiência e da competitividade, apresentando características de punição e premiação das Instituições de Ensino Superior (IES), servindo de base para o credenciamento e recredenciamento das mesmas, além de estabelecer-lhes um devido patamar no ranking. Para Dias Sobrinho (2003, p. 102), "[...] Essa avaliação não se preocupa em ser educativa; sua principal finalidade é servir de instrumento de informação e de legitimação para as políticas dos governos relativamente à educação superior".

Tal avaliação serve aos propósitos governamentais fornecendo um mapeamento geral e momentâneo para o mercado, atendendo às demandas que este apresenta relativamente à educação. Dias Sobrinho (2000) ressalta ainda, que este modelo de avaliação é regido pela lógica do mercado sendo imposto de fora para dentro e de cima para baixo, elaborado pelos grandes organismos internacionais como uma forma de medida e controle com a finalidade de avaliar a eficiência e a produtividade das universidades.

Segundo Dias Sobrinho (op. idem), a avaliação é um sistema complexo não apenas pelos obstáculos que vão surgindo no seu percurso, mas pelo elevado grau de utilidade e das questões que são levantadas em debate público, por serem questões que provocam discussões do próprio ato de avaliar. Neste caso a avaliação torna-se significativa trazendo benefícios para a educação superior levando a uma melhoria da qualidade. Essa é uma das concepções primordiais da avaliação institucional a qual se tornou preocupação essencial para a melhoria dos serviços da universidade e para uma conquista de maior autonomia, pelo menos em termos teóricos.

Belloni (2005, p. 95) afirma que a "[...] avaliação de instituições educacionais de nível superior tem como finalidade a permanente melhoria da qualidade e relevância - científica e política - das atividades desenvolvidas". Nesse sentido, a avaliação institucional procura levar em consideração os diversos aspectos das múltiplas atividades buscando sempre a melhoria da qualidade. Contudo o modelo de avaliação adotado, por meio do SINAES,

aprovado via Lei 10.861 de abril de 2004, parece não vir cumprindo essa finalidade.

Os fins da avaliação institucional devem ir além dos seus significados, finalidades e compromissos passando de um entendimento individual dos conhecimentos para questões conflituosas e dinâmicas, deixando de lado uma visão tecnicista e percebendo-se num processo político de negociação, de debates públicos e de construções coletivas.

**A relação entre reforma, avaliação e o trabalho docente.**

Segundo Antunes (2000, p.23), a década de 1980 evidenciou, principalmente nos países capitalistas, transformações significativas no mundo do trabalho, em especial as representações sindicais e políticas, afetando em sobremaneira a classe que vive do trabalho atingindo sua materialidade e sua subjetividade. Dentre as mudanças ocorridas nesse período cita-se a invasão e o desenvolvimento tecnológico dentro das relações de trabalho e na produção de capital.

As mudanças no mundo do trabalho refletem, para Antunes (1999), uma dimensão fenomênica que se apresenta sob a forma de reestruturação produtiva nas múltiplas variantes concretas (material e ideológica) no sistema de produção das necessidades sociais e auto-reprodução do capital. Desta dimensão emerge um aspecto estrutural, da crise do capital que resulta no conjunto de respostas mais imediatas à lógica destrutiva do capital e seus efeitos nefastos para o metabolismo social.

Tais transformações no processo do trabalho docente advinda da reforma do Estado e das exigências do mercado concretizaram-se a partir da promulgação da Lei do SINAES, um instrumento legal que compete ao MEC à coordenação dos cursos, programas e instituições de educação superior e ao Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos (INEP) a organização do mesmo. Em estudo sobre à auto-avaliação institucional de uma universidade pública federal Maués (2007 b), a partir da análise da proposta de avaliação dessa

universidade assim como do relatório originado desse processo, após a implementação do SINAES nesta instituição no ano de 2006, observou que não foi levada em consideração a comunidade como um todo, apenas fragmentos da mesma. Além do mais, tal avaliação não foi determinada de modo democrático nem emancipatória, mas de acordo com o relatório da Comissão Própria de Avaliação que a realizou foi meramente burocrática no sentido de cumprimento de prazos do MEC/INEP.

De acordo com Maués (idem) esse modelo de avaliação não foi participativo, pois o mesmo não envolveu os docentes na realização do seu processo. Mas as políticas educacionais como um todo principalmente as oriundas da reforma do Estado têm trazido intensificação do trabalho ( o professor trabalha mais, faz tarefas administrativas que não lhe compete, as turmas são numerosas, ministram várias disciplinas, acumulando atividades) uma precarização, (falta de condições de trabalho, salário defasado) tem alterado a produção e os resultados do trabalho docente.

O SINAES também institui a avaliação do docente e o que se espera é que esta não seja meramente quantitativista, de resultados, sem levar em conta as condições reais de trabalho do professor.

## Considerações Finais

As transformações no mundo do trabalho atingem o universo da consciência, da subjetividade do trabalho e as suas formas de representação, que em relação ao trabalho dos docentes pode significar um estranhamento ou desindentidade do docente pelo fato da sobrecarga de trabalho em busca de atender as exigências da qual estão submetidos para que assim possam ter maior produtividade e maior envolvimento com a instituição.

O foco na avaliação institucional tornou-se inquestionável durante o período da Reforma do Estado, em que foi determinada uma série de medidas a fim de adequar o ensino superior às demandas propostas pelos organismos internacionais. O SINAES é a prova disto.

Dessa forma, os governos que se seguem vêem na avaliação uma forma de controlarem as IES, no sentido de adequá-las às metas estabelecidas por tais organismos, haja vista que, se as IES não cumprirem tais propostas poderão ser descredenciadas, como conseqüência de no caso, terem ficado em um lugar de desprestígio no ranking.

Essa avaliação não tem como objetivo um desenvolvimento do processo educativo, mas apenas a verificação ou constatação de metas para premiar ou punir, de acordos com os resultados obtidos por cada instituição de ensino superior no país.

A avaliação constituiu-se desde a década de 1980 enquanto uma das principais políticas para a educação superior brasileira sendo uma temática que gera discussões para a atividade dos docentes do ensino superior.

**Referências Bibliográficas**


ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. 7 ed. rev. Ampl. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2000.

_____. **Os sentidos do trabalho.** São Paulo: Boitempo, 1999.

BELLONI, I *et al.* Avaliação institucional da Universidade de Brasília. In: BALZAN, N.C; SOBRINHO, J.D. (Org.). **Avaliação Institucional:** teoria e experiências. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. São Paulo, Lua Nova, n.45, p. 49-95, 1998.

CHAVES, V. L. J. Exame Nacional de Cursos (Provão): isto é avaliação? **Universidade e Sociedade,** Brasília, Ano XI, n. 27, p. 108-114, jun. 2002.

COGGIOLA, O. **O capital contra a história:** gênese e estrutura da crise contemporânea. São Paulo: Xamã: Edições pulsar, 2002.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da Educação Superior**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

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

HARVEY, D. **Condição pós-moderna:** Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. 5 ed. Trad. Adail Ubirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1992.

MANCEBO, DEISE; ROCHA, Maria Lopes da. Avaliação na Educação Superior e Trabalho Docente. In: **INTERAÇÕES**. Vol. VII, nº. 13. jan-jun 2002. p. 55-75. Disponível em: <http://pepsic.bvs-psi.org.br/pdf/inter/v7n13/v7n13a05.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2008.

MAUÉS, O. C. A crise do Capital e as políticas de formação do profissional da educação. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DAS REGIÕES NORTE E NORDESTE, 15., 2001, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2001.

_____. Avaliação institucional**:** uma política para o ensino superior. **Universidade e Sociedade** (ANDES), Brasília, Ano XIII, n. 30, p. 110-118, jun. 2003.

_____. A reforma universitária ou a modernização mercadológica das universidades públicas**. Universidade e sociedade**, Brasília, n. 33, p. 22-31, 2004.

_____. A Política de Avaliação da Educação Superior e os desafios da implementação do SINAES**.** In: **ANPEd**: 30 anos de pesquisa e compromisso social, 2007, Caxambu/MG, 30ª. Reunião Anual da ANPEd, 2007 a.

_____. A Implementação do SINAES em uma Universidade Amazônica. In: **XIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR**, 2007, Belém. Educação Superior no Brasil e a diversidade regional. Belém, 2007 b.

PERONI, V. M. V. **O** Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90**.** . In: **ANPED**, 2000, Caxambu/MG. Anuário GT Estado e Política educacional Políticas, Gestão e Financiamento da Educação. Goiânia: GEV, 2000. v. 1. p. 51-68.