



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ELVIA LANE ARAÚJO DO NASCIMENTO

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, REGULAÇÃO E CONTROLE
DA PRODUÇÃO ACADÊMICA: dinâmicas históricas e seus rebatimentos
sobre o trabalho docente

CAMPINA GRANDE
2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ELVIA LANE ARAÚJO DO NASCIMENTO

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, REGULAÇÃO E CONTROLE
DA PRODUÇÃO ACADÊMICA: dinâmicas históricas e seus rebatimentos
sobre o trabalho docente

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande para a obtenção do título de Doutora em Sociologia, sob a orientação do Professor Dr. Lemuel Dourado Guerra.

Área de concentração: Políticas Públicas, Desenvolvimento e Ruralidade
Linha de Pesquisa: Sociologia do Trabalho
Orientador: Prof. Dr. Lemuel Dourado Guerra

CAMPINA GRANDE
2017

ELVIA LANE ARAÚJO DO NASCIMENTO

**AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, REGULAÇÃO E
CONTROLE DA PRODUÇÃO ACADÊMICA: dinâmicas históricas e seus
rebatimentos sobre o trabalho docente**

Área de concentração: Políticas Públicas, Desenvolvimento e Ruralidade

Linha de Pesquisa: Sociologia do Trabalho

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Lemuel Dourado Guerra
Universidade Federal de Campina Grande
Orientador

Prof^a Dr^a Ramonildes Alves
Universidade Federal de Campina Grande
Examinadora Interna

Prof. Dr. Mário Henrique Guedes Ladski
Universidade Federal de Campina Grande
Examinador Interno

Prof^a Dr^a Roseli Cortelleti
Universidade Federal de Campina Grande
Examinadora Externa

Prof. Dr. Luciano Queiroz
Universidade Federal de Campina Grande
Examinador Externo

Prof. Dr. Paulo Sérgio Cunha Farias
Universidade Federal de Campina Grande
Examinador Externo

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

- N244a Nascimento, Elvia Lane Araújo do.
Avaliação da educação superior, regulação e controle da produção acadêmica : dinâmicas históricas e seus rebatimentos sobre o trabalho docente / Elvia Lane Araújo do Nascimento. – Campina Grande, 2017.
229 f. : il. color.
- Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2017.
- "Orientação: Prof. Dr. Lemuel Dourado Guerra".
Referências.
1. Políticas de Avaliação da Educação Superior. 2. Regulação e Controle. 3. Qualidade na Educação. I. Guerra, Lemuel Dourado. II. Título.

CDU 378.091(043)

DEDICATÓRIA

A Ítalo e a Maitê...

Afinal, a quem mais me dedicar? Ou o que quer que eu faça?

Amo-vos de um amor imenso, sem medidas, sem começo nem fim.

Ao infinito e além.

COMO FAZER FELIZ MEU FILHO

Como fazer feliz meu filho?

Não há receitas para tal.

*Todo o saber, todo o meu brilho
de vaidoso intelectual*

*vacila ante a interrogação
gravada em mim, impressa no ar.*

*Bola, bombons, patinação
talvez bastem para encantar?*

*Imprevistas, fartas mesadas,
louvores, prêmios, complacências,
milhões de coisas desejadas,
concedidas sem reticências?*

*Liberdade alheia a limites,
perdão de erros, sem julgamento,
e dizer-lhe que estamos quites,
conforme a lei do esquecimento?*

*Submeter-se à sua vontade
sem ponderar, sem discutir?
Dar-lhe tudo aquilo que há*

de entontecer um grão-vizir?

*E se depois de tanto mimo
que o atraia, ele se sente
pobre, sem paz e sem arrimo,
alma vazia, amargamente?*

*Não é feliz. Mas que fazer
para consolo desta criança?
Como em seu íntimo acender
uma fagulha de confiança?*

*Eis que acode meu coração
e oferece, como uma flor,
a doçura desta lição:
dar a meu filho meu amor.*

*Pois o amor resgata a pobreza,
vence o tédio, ilumina o dia
e instaura em nossa natureza
a imperecível alegria.*

(Carlos Drummond de Andrade)

AGRADECIMENTOS

“Não existiria som se não houvesse o silêncio. Não existiria luz se não fosse a escuridão. Tem certas coisas que eu não sei dizer” (Lulu Santos)

Conversando com minha irmã Adelaide Nascimento sobre este trabalho de tese, sobre as angústias sentidas, sobre os tropeços, as dificuldades de que é feito este caminho, ela acertadamente me disse: “É duro, irmã, porque escrever uma tese não é só encontrar a palavra certa, o modo certo de fazer a partir desta ou daquela teoria, é antes de tudo um trabalho sobre si mesmo”. Minha irmã leva toda a razão. Escrever é sempre um ato radical que o sujeito opera sobre si mesmo, sobre seu lugar no mundo, sobre sua falta, sobre seus desejos. Nesse sentido, o ato de escrever é sintomático. Como muito bem sinalizou Lacan, em seu texto “*a função do escrito*” (1985): “*Tudo que é escrito parte do fato de que será para sempre impossível escrever como tal a relação sexual. É daí que há um certo efeito do discurso que se chama a escrita*”. A escrita não é apenas o traço sobre um papel, as marcas de um alfabeto deixado sobre um suporte em branco. A escrita é o que indica a diferença. A diferença radical de cada sujeito. A escrita, como linguagem, é uma das formas do sujeito desvelar sua subjetividade, sua singularidade e que, à semelhança de um espelho, permite-o pensar-se, dobrar-se e desdobrar-se, mirando suas incompletudes, suas falhas, suas fraturas. Escrita é laço. E é efeito. Sobre si. Sobre os outros.

Escrevo isto, enfim, para dizer que nessa empreitada, que é trabalho também sobre mim mesma simbolizado em forma de tese, escrita acadêmica, osso de um ofício, muitas pessoas foram importantes, indispensáveis mesmo para aguentar os obstáculos da travessia que, enfim, de algum modo, chega ao seu termo. Uma vez que o discurso, como acredito, é laço social, uma forma de vínculos entre seres, desejo demonstrar minha gratidão, não por ser uma convenção constante aos trabalhos como este, mas porque é uma forma de externar amor, carinho e retribuir o afago que tive, mesmo que alguns sequer tenham consciência disto, nesse percurso.

Aos meus filhos, mais que amados, alegria sempre presente em minha vida, agradeço por tudo, por terem sido tão grandes embora ainda tão miúdos, por terem suportado esses quatro anos em que não pude estar presente como gostaríamos, como merecíamos... mas a vida é imensa, longa e agora é tempo de aproveitarmos juntos. Mamãe está de volta! Parafraseio a imensa Florbela Espanca para dizer-vos do amor que sinto: “Não são sequer a razão de meu viver, pois que vocês são já toda a minha vida”.

Aos meus pais, Francisco e Madalena, agradeço, mesmo cônica de que resta sempre uma cota de dívida impagável. A ele, *expert* na arte do saber viver, por ser a presença forte, o símbolo do amor e da generosidade. Por ter tido em seu pai, meu avô “Pêdão”, a inspiração para seguir sempre em frente e por tê-la repassado, essa inspiração, a nós, filhos e netos, através do valor à leitura e à educação como único meio possível para nos levar a um lugar distinto daquele que parecia ter-nos sido reservado como destino: o da perpetuação da pobreza e da miséria. Sertanejo, negro, pobre, deficiente físico, meu pai seria uma improbabilidade, reverteu-a, transformou a sua vida e as nossas. A partir das palavras de meu avô, agricultor, ditas num período de intensa seca no sertão do Rio Grande do Norte: “Nunca mais meus filhos vão passar fome!”, meu pai capturou delas o sentido e ultrapassou-o. Primeiro a formar-se em sua/nossa família, transmitiu seu legado a mim e aos meus irmãos. Agradeço por tudo e pelo tanto, Olé. A ela, pelo cuidado com meus filhos quando tive que me manter ausente, por ser esteio, ser chão, e por me dar asas. Por ser obstinada, tenaz e, embora tendo cursado apenas o ensino fundamental mas apaixonada pela leitura e pela escrita, ter-nos repassado a

paixão pelo conhecimento. Sonhava ser professora, foi mãe e esposa dedicada. Hoje, realiza-se nos três filhos que escolheram a docência como ofício. Gratidão, Madá!

A minha irmã querida, Adelaide, que me deu o imenso prazer de tornar-me tia de Thaís, sobrinha de sangue, e de Tom e Lucas, sobrinhos de alma, a quem aprendi também a amar. Agradeço também ao meu cunhado Yannick, o francês mais brasileiro e cafuçu que o mundo já conheceu, pelo bom humor, pelas cervejas e cigarros compartilhados quando de suas vindas ao Brasil. Amo vocês. Como é bom saber que a distância desse oceano que nos separa não significa absolutamente nada diante do amor que nos une. A Caroline Biondi, minha cunhada, pelo amor e respeito que sabemos, mesmo em silêncio, sentir uma pela outra e por amar aos meus filhos como se dela fossem. Gratidão!

Aos amigos, tão queridos, tão imensamente imprescindíveis, por serem o que são: acolhida, colo, amor. Em nome de todos, agradeço através de três mulheres maravilhosas, a quem amo desmesuradamente. “Mexeu com elas, mexeu comigo!” Angela Maria Metri, minha Angelita, Elisângela Silva Porto Sales, minha Zanza e Raija Almeida.

Aos colegas muito preciosos, com quem divido as alegrias e agruras de ser professora: Luciano Queiroz, Paulo Sérgio Cunha Farias, Roseli Cortelleti, Ramonildes Alves Gomes, Mário Henrique Guedes Ladosky, agradeço a disposição e disponibilidade em aceitarem compartilhar comigo desta escrita, como leitores atentos e críticos. Vocês são grandes!

Ao meu orientador, também colega estimadíssimo, com quem dividi o peso dessa empreitada, que sempre me acorreu quando tudo parecia estar perdido, injetando-me doses cavалares de ânimo, ao dizer: “Vai com tudo, querida Elvia. Se joga! Vai dar certo!” Parece que funcionou. Obrigada!

Aos meus colegas de jornada, a melhor turma de doutorado que o PPGCS já viu! Com vocês, o fardo foi sempre mais aliviado, queridos. Obrigada pelos risos que demos, pelas lágrimas que choramos, pela solidariedade, pela promessa de amizades que se perpetuarão para além dos bancos da universidade. Amo todos vocês, e nomeando estes, agradeço a todos: Danilla Aguiar, Cyntia Brasileiro, Lucas Pereira da Silvia, Xavier Faure, Vanessa Souza, Janine Dias e Janaína Freire dos Santos. “Nunca estive tão perto... até que chegamos.”

À música, aos músicos, que embalaram todo o tempo a escrita dessa tese: Chico Buarque, Caetano Veloso, Carminho, Elis Regina, Djavan, Salvador Sobral, António Zambujo, os

Alexander Search, Rui Veloso, Rita Lee, Elza Soares... “a vida sem música seria um erro”.

Agradeço!!!

A todos, indistintamente, que me deram forças, coragem, carinho e que não teria como nomear aqui, pois foram muitos ainda bem, agradeço, agradeço, agradeço!

E, enfim, a alguém de quem vou preservar o anonimato... pelo ânimo de sempre, pelas fotos do mar, do por do sol, do amanhecer, por sempre, todos os dias, lembrar de mim. “O teu olhar melhora o meu”! Gratidão, meu bem.

“Se tiveres de ir a algum lugar, não te preocupe a vaidade fatigante de ser a primeira a chegar. Se chegares sempre aonde quiseres, ganhaste.”

(Paulo Mendes Campos)

“We pass and dream. Earth smiles. Virtue is rare.

Age, duty, gods weigh on our conscious bliss.

Hope for the best and for the worst prepare.

The sum of purposed wisdom speaks in this”

(Alexander Search – heterônimo do poeta Fernando Pessoa)

“Os fatos não deixam de existir porque são ignorados.

(Aldous Huxley)

RESUMO

O presente trabalho de tese tem como objetivo principal analisar as políticas públicas de avaliação da educação superior no Brasil e seus rebatimentos sobre o trabalho docente e sobre a produção acadêmica, considerando suas relações com processos internacionais de regulação da atividade universitária, a partir de um recorte temporal que contempla o período que recobre os anos transcorridos entre a década de 1990 até a atualidade, embora considere que os contornos dessa questão tenham sido desenhados desde os anos de 1968 com o advento da Reforma Universitária. Para aceder a essa compreensão, as análises aqui engendradas são pautadas pela inserção deste tema no contexto das intensas transformações observadas na relação capital-trabalho, decorrentes dos processos dinâmicos adotados pelo capital para superar sua crise estrutural e suas implicações nas políticas de avaliação da educação superior. Busca, nesse sentido apontar uma tendência de que as políticas de avaliação são instrumentos utilizados pelo Estado para regular e controlar a educação superior com vistas a atender os interesses do mercado. Os princípios metodológicos que guiaram as análises apontam-se nas bases do materialismo histórico-dialético, em sua ênfase nas categorias da totalidade, da contradição e da relação necessária entre essência e aparências dos fenômenos estudados. Quanto ao procedimento técnico e aos instrumentos para coleta e análise de dados, elegeu-se a análise documental dos documentos oficiais referentes à avaliação da educação superior brasileira, quais sejam: PARU, CNRES, GERES, PAIUB e SINAES. Como resultado da pesquisa constatamos que as políticas públicas de avaliação, condicionadas por determinantes que exigem a garantia de padrões de qualidade referendados internacionalmente, cumprem o papel de regulação e controle da produção acadêmica e produz efeitos sobre o trabalho docente, transmutando-o em *trabalho adaptado* ao *produtivismo* e ao *eficientismo*.

Palavras-Chave: *Políticas de avaliação da educação superior; Regulação e Controle; Qualidade.*

ABSTRACT

*The main objective of this thesis is to analyze public policies for the evaluation of higher education in Brazil and its repercussions on teaching work and on academic production, considering its relations with international processes of regulation of university activity, from a clipping Which considers the period covering the years between 1990 and present, although it considers that the contours of this question have been drawn since the early years of 1968 with the advent of the University Reform. In order to access this understanding, the analyzes generated here are guided by the insertion of this theme in the context of the intense transformations observed in the capital-labor relation, arising from the dynamic processes adopted by capital to overcome its structural crisis and its implications for higher education evaluation policies . It seeks, in this sense, to point out a trend that evaluation policies are instruments used by the State to regulate and control higher education in order to meet market interests. The methodological principles that guided the analysis are based on historical-dialectical materialism, in their emphasis on the categories of totality, contradiction and the necessary relation between essence and appearances of the studied phenomena. As technical procedure and instruments for data collection and analysis, we used the documentary analysis of the official documents concerning the evaluation of Brazilian high education: PARU, CNRES, GERES, PAIUB and SINAES. As a result of the research, we find that the public policies of evaluation, conditioned by determinants that demand the guarantee of internationally endorsed quality standards, fulfill the role of regulation and control of academic production and effects on the teaching work, transmuting it in **adapted work to productivism and to efficiency**.*

Keywords: *High Education Evaluation Policies; Regulation and Control; Quality*

RÉSUMÉ

*L'objectif principal de cette thèse est d'analyser les politiques publiques d'évaluation de l'enseignement supérieur au Brésil et ses répercussions sur le travail académique et la production académique, compte tenu de ses relations avec les processus internationaux de régulation de l'activité universitaire, dans le période qui couvre les années 1990 et l'époque actuelle, bien qu'elle considère que les contours de cette question ont été tirés depuis le début des années 1968, avec l'avènement de la réforme universitaire. Afin d'accéder à cette compréhension, les analyses générées ici sont guidées par l'insertion de ce thème dans le contexte des transformations intenses observées dans la relation capital-travail découlant des processus dynamiques adoptés par le capital pour surmonter sa crise structurelle et ses implications pour les politiques d'évaluation de l'enseignement supérieur. Il cherche, en ce sens, à souligner une tendance selon laquelle les politiques d'évaluation sont des instruments utilisés par l'État pour réglementer et contrôler l'enseignement supérieur afin de répondre aux intérêts du marché. Les principes méthodologiques qui ont guidé les analyses ici présentée sont fondés sur le matérialisme historique-dialectique, en mettant l'accent sur les catégories de totalité, de contradiction et de la relation nécessaire entre l'essence et les apparences des phénomènes étudiés. En ce qui concerne la procédure technique et les instruments de collecte et d'analyse de données, l'analyse documentaire des documents officiels concernant l'évaluation de l'enseignement supérieur brésilien, ça veut dire lesquels appelés PARU, CNRES, GERES, PAIUB et SINAES a été élue. À la suite de la recherche, nous constatons que les politiques publiques d'évaluation, conditionnées par des déterminants qui exigent la garantie de normes de qualité approuvées au niveau international, remplissent le rôle de la régulation et du contrôle de la production académique et des effets sur le travail d'enseignement, letransmutant au **travail adapté au productivisme** et à **l'efficacité**.*

Mots-clés: *Politiques d'évaluation de l'enseignement supérieur; Réglementation et contrôle de la qualité*

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACES	Área Comum de Educação Superior
AGCS	Acordo Geral de Comércio e Serviços
AID	<i>Agency for International Development</i>
ANDES - SN	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Educação Superior
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CES	Câmara de Educação Superior
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNRES	Comissão Nacional de Avaliação da Reforma da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Cursos
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DES	Diretoria do Ensino Superior
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
EUA	Estados Unidos da América do Norte
FIES	Fundo de Investimento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
GED	Gratificação de Estímulo à Docência
GERES	Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior
GIQAC	<i>Global Initiative for Quality Assurance Capacity</i>
IDD	Indicador de Diferença entre Desempenho Observado e Esperado
IES	Instituição de Educação Superior
IESALC	<i>Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en America Latina y Caribe</i>
IF	Instituto de Física
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INFOACES	Sistema Integrado de Informações sobre as Instituições de Educação Superior da América Latina
INSAES	Instituto Nacional de Avaliação da Educação Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e da Cultura
MESALC	Mapa da Educação Superior na América Latina e no Caribe
MPOG	Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
OS	Organização Social
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNA	Sistema Nacional de Avaliação
UE	União Europeia
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura
USAID	The United States of Agency International Development

LISTA DE GRÁFICO

GRÁFICO 1 – Instituições de educação superior/ organização administrativa 24

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Estado e avaliação no contexto sócio-político contemporâneo	69
QUADRO 2 – Organização da nova universidade	149
QUADRO 3 – Comparação entre PARU/CNRES, GERES e PAIUB	172
QUADRO 4 - SINAES antes e depois	183
QUADRO 5 – Indicadores de sofrimento no trabalho	197

SUMÁRIO

RESUMO.....	IX
ABSTRACT	X
RÉSUMÉ	XI
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	XII
LISTA DE GRÁFICO.....	XIV
LISTA DE QUADROS.....	XV
INTRODUÇÃO	18
DEFINIÇÃO DO TEMA, JUSTIFICATIVAS E OBJETIVOS	18
CAPÍTULO 1 – ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	36
1.1. Sobre a Pesquisa Documental – breves considerações	40
CAPÍTULO 2- INSPIRAÇÕES TEÓRICAS	46
2.1. A crise do capital e a Reforma do Estado – o neoliberalismo como saída	46
2.2 A reforma do Estado e suas consequências para a educação superior: o caso particular das políticas de avaliação.....	70
2.3. As políticas de avaliação da educação superior no Brasil da década de 1980 aos dias atuais – os antecedentes do SINAES	82
2.4. As políticas de avaliação no contexto da internacionalização da educação superior: a primazia do discurso da qualidade e seus rebatimentos sobre a atividade acadêmica	96
2.5. O “novo” trabalho docente nas universidades	126
CAPÍTULO 3 – ANÁLISES E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS	144
3.1. Dos anos de chumbo à redemocratização no Brasil (1964-1985): os antecedentes históricos das políticas de avaliação da educação superior	145
3.2. PAIUB, Exame Nacional de Cursos (Provão): a materialização das políticas de avaliação da educação superior no Brasil da década de 1990	161
3.3. SINAES dos tempos – a implementação de um sistema nacional de avaliação da educação superior durante os anos do Governo Lula	173

CAPÍTULO 4 – QUASE UM <i>POST-SCRIPTUM</i> NECESSÁRIO SOBRE O CAMPO DOS EFEITOS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O ADOECIMENTO DOCENTE E PERSPECTIVAS PARA ANÁLISE FUTURAS	188
4.1 A Psicodinâmica do Trabalho – antecedentes teórico-metodológicos e breves considerações sobre seus pressupostos	198
4.1.1. Sofrimento /prazer no trabalho e as estratégias individuais e coletivas de defesa	199
4.1.2. Mobilizações subjetivas: engenhosidade, reconhecimento e cooperação	202
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	206
REFERÊNCIAS	214

INTRODUÇÃO



DEFINIÇÃO DO TEMA, JUSTIFICATIVAS E OBJETIVOS

“Todo começo é difícil em qualquer ciência”

(Karl Marx)

O presente trabalho de tese tem como objetivo principal analisar as políticas públicas de avaliação da educação superior no Brasil e seus rebatimentos sobre o trabalho docente e sobre a produção acadêmica, considerando o contexto da educação universitária nacional em suas relações com processos internacionais de regulação da atividade universitária, a partir de um recorte temporal que contempla o período que recobre os anos transcorridos entre a década de 1990 até a atualidade, embora considere que os contornos dessa questão tenham sido desenhados desde idos dos anos de 1968 com o advento da Reforma Universitária¹.

Para aceder a essa compreensão, as análises aqui apresentadas serão pautadas pela inserção deste tema no contexto das intensas transformações observadas na relação capital-

¹ Lei da Reforma Universitária N° 5.440/68, que dispõe sobre a organização e funcionamento da educação superior brasileira, que foi concebida através do Acordo MEC/USAID durante o período da ditadura militar.

trabalho, decorrentes dos processos dinâmicos adotados pelo capital² para superar suas crises e, de modo mais específico, a partir da crise estrutural dos anos de 1970, que levaram à necessidade de Reforma do Estado e reconfiguraram, por seu turno, as relações sociais de produção sob a égide de um padrão de acumulação flexível³ e da financeirização do capital. (CHESNAIS, 1996; HARVEY, 2005; ANTUNES, 2006; MÉSZÁROS, 2011; ALVES, 2011).

As crises atravessadas pelo capitalismo, no decurso histórico de seu desenvolvimento, são cíclicas, com intensidade e duração variadas e próprias ao seu movimento de expansão ou de retração conforme condições estabelecidas mas não determinadas e nem controladas, posto que dependem de como se comportam as três dimensões fundamentais do capital – produção, consumo e circulação/distribuição/realização, as quais tendem a se fortalecer para manter a reprodutibilidade do sistema em escala cada vez mais ampliada, por um lado e, por outro, pela correlação de forças no interior da luta de classes e na capacidade de resistência e pujança da classe trabalhadora para fazer frente a esse ritmo expansionista. (MANDEL, 1990; MÉSZÁROS, 2011).

Ao contrário das demais crises, a novidade histórica inaugurada pela crise do capital iniciada na década de 1970 refere-se ao seu caráter universal, sistêmico, com duração longa e

² Adotaremos o pensamento de Mézáros (2011), segundo o qual *capital* e *capitalismo* são fenômenos distintos. “... o capital, antecede o capitalismo e é a ele também posterior. O capitalismo é uma das formas possíveis de realização do capital, uma de suas variantes históricas (...)” (p. 16).

³ A acumulação flexível surge como estratégia para o enfrentamento da crise estrutural do capital caracterizada pela crise de sobreacumulação, pela mundialização financeira e pela constituição de um novo tipo de imperialismo. Decorre, portanto, da necessidade de o capital em recompor suas bases de produção e de acumulação, a partir de flexibilizações dos processos de trabalho, dos mercados, dos produtos e dos padrões de consumo, com vistas a constituir um novo ímpeto de expansão e das vantagens comparativas na concorrência internacional, compondo uma nova base tecnológica, organizacional e sóciometabólica para a exploração da força de trabalho. Esse processo, como fenômeno, passa a ser chamado de “reestruturação produtiva” (HARVEY, 2005).

modo de desdobramento rastejante. Esta é uma crise estrutural que está localizada e consubstanciada pelos acontecimentos políticos e sociais do século XX, e que afeta a totalidade do sistema e guarda relações com suas partes constituintes e com outros complexos a elas articulados. De acordo com Mészáros (2011), ela está relacionada com um disfuncionamento cada vez mais perturbador das três dimensões internas de autoexpansão do capital, o qual rompe com os processos esperados de crescimento e apresenta falhas na função essencial de deslocamento das contradições acumuladas do sistema.

Realmente, não pode haver crise estrutural enquanto este mecanismo vital de autoexpansão (que simultaneamente é o mecanismo para transcender ou deslocar internamente contradições) continuar funcionando. Pode haver todos os tipos de crises, de duração, frequência e severidade variadas, que afetam diretamente uma das três dimensões e indiretamente, até que o obstáculo seja removido, o sistema como um todo, sem, porém, colocar em questão os limites últimos da estrutura global (op. cit., p. 798).

A crise de superprodução em escala mundial, que exprime desequilíbrios e desproporções na produção, no consumo e na circulação de mercadorias tem exigido esforços por parte do capital para a superação do acúmulo de contradições internas, mediante processos de reestruturação, tanto na esfera produtiva, quanto em relação ao mercado internacional.

Em resposta à crise, o capital engendra alternativas com vistas à contenção dos prejuízos ao sistema através de reformas que visam um novo patamar de acumulação, a reconfiguração do papel do Estado e, ao mesmo tempo, à consolidação de novos modos de sociabilidade burguesa com vistas ao alcance de um maior controle e exploração da classe trabalhadora. Instaura-se, assim, uma nova ordem econômica mundial, que busca realizar-se

através do livre desenvolvimento das forças do mercado, privilegiando medidas, tais como: a desregulamentação e flexibilização do trabalho, cassação dos direitos sociais, privatizações, abertura do comércio internacional, tudo isso com vistas a restabelecer as taxas de lucro do capital.

Os impactos decorrentes de todo esse processo tem ressonância na totalidade do sistema do capital, levando à reorganização de suas bases econômicas, políticas e sociais, e culminando com a interferência direta na reestruturação das funções e prioridades do Estado, até então marcadamente intervencionista, produzindo efeitos radicais na produção da vida humana em todas as suas dimensões. Diante do esgotamento do padrão de acumulação taylorista-fordista e da incapacidade do Estado de Bem Estar Social em equalizar as demandas sociais da classe trabalhadora com a necessidade de restauração da valorização do capital, surge um terreno fecundo para o neoliberalismo se firmar como base ideopolítica da atual fase de desenvolvimento capitalista. Nessa perspectiva, o Estado passa a ocupar a função de regulador, através de seus aparatos institucionais, do livre mercado, pautando-se pelo descompromisso com as questões relativas aos direitos sociais básicos como saúde, segurança, moradia e educação.

As articulações entre esse conjunto de transformações e a educação, obviamente, não podem ser compreendidas a partir de uma transposição mecânica do tipo que tenta, forçosamente, estreitar relações com os processos de reestruturação produtiva, como fenômeno-mor das soluções de compromisso engendradas pelo capital como saída à crise estrutural, com as reformas em curso na educação a partir do advento do modelo neoliberal, por exemplo, mas trata-se de tentar compreender que a educação e, no caso particular do presente trabalho, a educação superior, configura-se como fragmento de uma totalidade cujas contradições e mediações referem-se, por seu turno, aos processos mais amplos de produção e

reprodução da sociedade.

No caso das Universidades, faz-se necessário considerar que sua particularidade, ao contrário do que se passa na esfera da produção fabril, é a de produzir conhecimentos e técnicas que conduzam à formação de quadros para sustentar, reproduzir e expandir a ordem social vigente sob o capitalismo. Elas se constituem como um subsistema de mediações funcionais que, devido à natureza da sociedade capitalista, em geral encontram-se, como instituição, sujeitada aos interesses das classes dominantes. De acordo com Mandel (1979) a estrutura e organização da Universidade burguesa é um mero reflexo da estrutura e da organização hierárquica da geral da sociedade que a envolve. Como a relação entre a prática educacional e as relações de produção social da existência não obedecem a uma lógica linear, esta mediação exercida pela universidade pode ser contraditória, uma vez que a prática educacional tem a potencialidade de articular os interesses da classe trabalhadora contra o capital.

As Universidades, pois, inserem-se na lógica mais geral da atual fase de desenvolvimento do capitalismo, cuja marca fundamental é uma crescente fragmentação de todas as esferas da vida social, produzindo dispersões espaciais que reconfiguram os espaços geopolíticos e temporais do trabalho incidindo, dentre outras coisas, sobre os referenciais balizadores das identidades de classe.

Regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos. Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios à formação intelectual, está pulverizada em microorganizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes às exigências exteriores ao trabalho

intellectual (CHAUÍ, 2001, p. 190).

No caso da universidade pública e, mais especificamente das instituições federais, observa-se uma profusão de projetos e políticas referidos ao que se denomina programa de Reforma Universitária⁴ brasileira, afinadas com as determinações de organismos internacionais para a educação superior nos países capitalistas periféricos, com relevância para aquelas advindas do Banco Mundial. De acordo com Sguissardi (1997), é justamente com a culminância dessa Reforma, instituída pela ditadura militar, através da Lei Nº 5440/1968, que se pode localizar os antecedentes históricos dos processos de avaliação da Educação Superior no Brasil e suas relações com os interesses hegemônicos consoantes às reconfigurações do capital em nível internacional, e assentes com a lógica de mercado⁵.

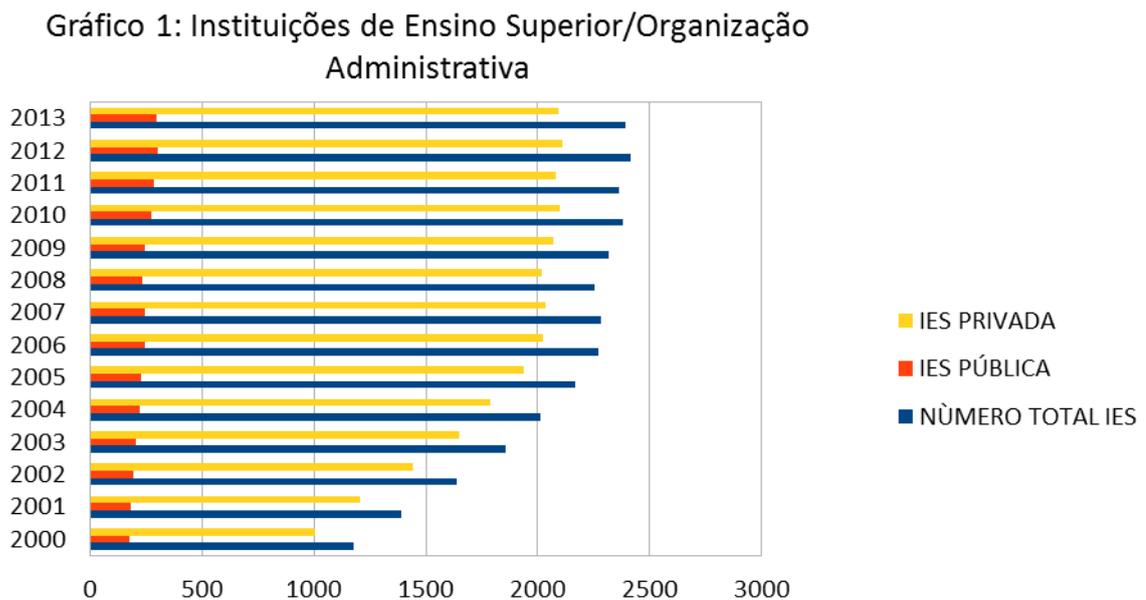
As políticas públicas educacionais implementadas pelo Governo brasileiro a partir dos anos de 1990 são lastreadas por uma tendência privatizante da educação superior, por um lado

⁴Faz-se necessário considerar que o projeto de reforma universitária no Brasil remonta ao período de exceção da Ditadura Militar neste país, a partir de 1964. Paradoxalmente, mas não sem sentido, retomado e aplicado depois da reabertura democrática, e intensificado a partir do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, como parte do proposto com a Reforma do Estado brasileiro proposto pelo então Ministro Bresser Pereira.

⁵ Concordamos com Petras (1999) que, a referência a termos como: “lógica de mercado”, “imperativo mercadológico”, “exigência de mercado”, que apareçam nesse texto, só alcançam algum sentido se essas expressões forem compreendidas em seus aspectos mais essenciais e, portanto, menos abstratos, a fim de revelar a significação que as mesmas atingem em relação às questões aqui tratadas. Para compreender a influência do mercado, só e somente sob o capitalismo, deve levar em consideração as questões sociais e as demandas concorrentes do aparato que subjaz a ele e o organiza, e que é comandado por um grupo específico da classe dominante (exportadores, financistas, corporações multinacionais, governos e etc.) que ditam um tipo particular de inserção: a livre iniciativa. “A própria linguagem dos ideólogos da globalização se reveste de um tipo de antropomorfismo que obscurece sua natureza essencial. Por exemplo, a própria noção de que o 'mercado exige' é absurda. O 'mercado' não faz nada disso. Só determinadas pessoas organizadas em classes (como os executivos de empresas) e instituições econômicas (diretores do FMI) exigem – em nome do mercado- políticas econômicas favoráveis a seus interesses. 'Mercado' é um símbolo ou uma senha para os capitalistas e 'mercado mundial' ligados a empresas e bancos multinacionais. A questão básica relativa ao comportamento dos mercados é essencialmente uma questão política que em última análise é resolvida pela política do Estado” (op. cit., p. 31). Sendo assim, quando fizermos referência a esta terminologia, não o fazemos em abstrato, mas compreendendo que os movimentos do capital, ou sua lógica, são resultado de intervenções de múltiplos atores sociais, da política, da ideologia e do Estado.

observada pela expansão das instituições particulares de ensino e da liberalização dos serviços educacionais; e, por outro lado, por processos sutis e pontuais de privatizações nas universidades públicas, através do incremento das parcerias público-privadas, da cobrança “simbólica” de matrículas e mensalidades para cursos não regulares e etc.

Esta expansão da iniciativa privada pode ser constatada pela evolução dos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas da Educação Superior (INEP), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), através das sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior. Segundo os dados coligidos pelo Censo (2015), relativos ao número de instituições de educação superior no Brasil segundo o tipo de organização administrativa, houve um crescimento total de 102, sendo 108,2% relacionados ao acréscimo de instituições privadas e 71% das públicas (federais, estaduais e municipais). Em números absolutos, eis como se comporta essa expansão:



Fonte: INEP, 2015.

Segundo dados do Censo Superior 2015, o número de alunos matriculados em cursos de graduação presenciais teve um incremento total de 315% no período de 1995 a 2013, sendo que desse percentual o setor privado teve um aumento de 407,33% contra apenas 175, 86% nas instituições públicas, apesar de nos últimos anos do primeiro Governo Dilma Rouseff, ter sido implementado o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), cujo objetivo foi o de promover uma maior diversificação e diferenciação das instituições de ensino superior brasileiras e dos cursos por ela ofertados, consoante com as diretrizes propostas pelo Banco Mundial para os países da América Latina e do Caribe.

Afetadas pelas estratégias ensejadas pelo capital para superar suas crises (reforma do Estado, mundialização da economia, neoliberalismo, reestruturação da produção, dentre outras), as universidades são empuxadas a forjar mecanismos de adequação à lógica mercantil, que reclamam serem cumpridos a partir dos princípios da eficiência/eficácia, da produtividade, qualidade e competitividade, das parcerias público/privado, nos mesmos moldes daquilo que sucede nas políticas e ações típicas do gerenciamento empresarial. Dessa maneira,

A ideia de uma universidade organizada e gerida nos moldes empresariais, trabalhando com uma semimercadoria no quase-mercado educacional, está cada vez mais presente no discurso e nas práticas oficiais das políticas públicas de educação superior (SGUISSARDI, 2006, p. 128).

E, nesse sentido, com efeito, as políticas públicas relativas à avaliação da educação superior adquirem uma relevância significativa no desdobramento das mudanças organizacionais e do *ethos* acadêmico, na medida em que visam imprimir e reiterar a necessidade de maior produtividade do trabalho docente, por meio da ampliação da regulação

e do controle da produção acadêmica, alterando a identidade institucional e estimulando a expansão competitiva na educação superior.

De acordo com Gomes (2002), a avaliação universitária que corresponde e objetiva a promoção da massificação, é a mesma que leva à classificação e ao *rankeamento* das instituições e dos cursos, com o intuito de evidenciar, no domínio público, as falhas e gargalos no “sistema de produção” acadêmica. “É a avaliação estrategicamente posicionada para medir produtos e resultados, sistematizando, em escala hierárquica, desempenhos institucionais em nome do fortalecimento e funcionamento do mercado do ensino superior” (p. 288).

Para melhor compreender a subsunção da educação superior ao imperativo da mercadorização, via institucionalização dos mecanismos de avaliação da universidade e do trabalho docente, faz-se necessário que a questão seja ampliada e discutida a partir das implicações objetivas e subjetivas relacionadas à dinâmica dos processos sócio-históricos da reprodutibilidade do capital, ao longo do desenvolvimento do próprio capitalismo e, sobretudo, em sua fase atual de acumulação flexível e financeirizada.

Desta feita, o que está em jogo não é somente a materialidade em torno da qual gravitam os processos de avaliação, com seu ordenamento que visa ao ciframento dos indicadores de qualidade e de produtividade acadêmica, em que tudo possa ser extraído da medida do cálculo estatístico, senão que entram em cena questões referidas à experiência dos sujeitos partícipes dessa avaliação. Ao estimular, no tocante ao trabalho docente, a ênfase nas *performances* individuais, as políticas de avaliação visam identificar o trabalho intelectual à multiplicação quantitativa da capacidade do professor em “produzir” academicamente, acirrando a competitividade entre os pares, além de forçar o “ritmo da produção”, por meio do incremento de tarefas e da jornada de trabalho. As apropriações dessas regulações pelas instituições, afeta a cultura acadêmica e a produção de subjetividades na medida em que...

(...) representações, motivações, normas éticas, concepções, visões e práticas institucionais dos atores universitários passam a pautar-se pelo individualismo, pela competição entre os pares, pela supervalorização das avaliações, pelo imediatismo em atender as demandas do mercado de trabalho, enfim, por uma construção ideológica cuja lógica é o desmonte da educação como direito e compromisso social coletivo (MANCEBO, et al., 2006, p. 44-45).

Na atual fase de desenvolvimento do capitalismo aquilo “... que Marx chamava de 'fetichismo da mercadoria' é total e mais completo do que jamais foi em qualquer momento do passado. O trabalho humano é, mais do que nunca, uma mercadoria” (CHESNAIS, 1996, p. 42).

Assim, a educação transmuta-se também em uma mercadoria. Em aparência, dissociada das relações entre capital e trabalho, a educação tornou-se ferramenta fundamental à internalização de conhecimentos para a formação de pessoas (trabalhadores) necessárias à produção, na medida em que oportunizou a socialização de valores e ideologias que permitem a expansão do sistema, o abafamento dos seus antagonismos e, fundamental, a reprodução e legitimação dos interesses das classes dominantes. Corroborando esse pressuposto, Emir Sader escreve, em prefácio a obra, “A educação para além do capital”, do filósofo marxista István Mészáros:

No reino do capital, a educação é, ela mesma uma mercadoria. Daí a crise do sistema público de ensino, pressionado pelas demandas do capital e pelo esmagamento dos cortes de recursos dos orçamentos públicos. Talvez nada exemplifique melhor o universo instaurado pelo neoliberalismo, em que tudo se vende, tudo se compra, tudo tem preço, do que a mercantilização da

educação. Uma sociedade que impede a emancipação só pode transformar os espaços educacionais em shopping centers, funcionais à sua lógica de consumo e do lucro (2008, p. 16)

Adensadas essas considerações sobre a temática que anima a presente pesquisa, e partindo do pressuposto do processo de mercadorização da educação pública, levantamos a hipótese de que as políticas públicas de avaliação das universidades brasileiras, consoantes e afinadas às diretrizes propostas por organismos internacionais, tais como o Banco Mundial, tem se prestado ao papel de fomentar o que se vem denominando de “produtivismo acadêmico” e, em essência, engendrar um novo modelo de “gestão” do trabalho docente universitário, cujo objetivo é o de amoldar as universidades públicas à lógica dos indicadores de “qualidade” e “competitividade” típicos da gestão empresarial e do espírito do mercado.

Partindo do pressuposto de que as mudanças em curso nas instituições públicas de ensino superior guardam íntima relação com as transformações do capital e com seus desdobramentos na esfera da produção de bens e serviços, o presente trabalho de tese tem como objetivo principal identificar e interpretar essas relações, com vistas a aceder ao conhecimento concreto desta realidade, buscando a compreensão de sua dinâmica e de suas leis imanentes, buscando nessas formas e movimentos apontar as tendências referidas à questão ora apresentada.

Nos termos da teoria marxista, o trabalho docente é definido, por essência, como trabalho improdutivo ou imaterial, ou seja, aquele que não produz diretamente mais-valia. No contexto de reconfiguração do processo de reprodutibilidade social do capital (reforma do Estado, neoliberalismo, reestruturação produtiva, acumulação flexível, etc), coloca-se em evidência uma série de investidas no sentido de privatização das instituições públicas de educação superior que produz, por esta via, reconfigurações sobre o trabalho docente e sobre

o *ethos* acadêmico. Os processos de avaliação universitária ou da produção acadêmica, ocupam lugar de destaque no ensejo de políticas pautadas – o que tem se configurado como uma tendência no meio acadêmico - por uma lógica análoga àquela conduzida pelo setor produtivo no que respeita à aferição de indicadores de produtividade e de qualidade do “produto” do trabalho docente.

A avaliação do desempenho dos professores universitários ancorada por critérios compatíveis com o imperativo mercadológico da competitividade, e marcadas pela mensuração e disciplinamento das *performances* de cada um e do coletivo por meio de dispositivos que buscam aferir produtividade e eficiência do trabalho acadêmico, tem repercutido não somente sobre o funcionamento institucional, mas também produz efeitos na subjetividade e na saúde desses profissionais (GASPARINI, BARRETO & ASSUNÇÃO, 2005; EMILIANO, 2008; BORSOI, 2012).

O estudo de Alvarez (2004), realizado com professores/pesquisadores do Instituto de Física (IF) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), procurou dar visibilidade aos diversos procedimentos existentes no trabalho docente universitário – denominado pela autora de “produção acadêmica - subsidiando a discussão dos critérios impostos pela avaliação universitária vigente no Brasil. A autora abordou essa questão a partir das seguintes hipóteses: primeiro, que a avaliação do trabalho de “produção acadêmica” tem propriedades difíceis de serem quantificadas; e, segundo, que o princípio da indissociabilidade das universidades públicas não tem sido apropriado de modo satisfatório pelos sistemas de avaliação vigentes.

A complexidade de algumas atividades dos docentes universitários, a precariedade de suas condições de trabalho, a ênfase na abordagem quantitativa da produção das pesquisas científicas – objeto de avaliação e no estímulo pelo alcance de índices crescentes de produtividade – apontam para a secundarização das atividades relacionadas ao ensino e à

extensão, levando a paradoxos que podem corroborar para o aparecimento de situações bastante conflituosas entre esses profissionais e pelo que se preconiza formalmente através da organização do trabalho.

O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão aparece nesse contexto como uma prescrição bastante genérica (...), e mais que isso, como uma norma antecedente criada e debatida pelas instâncias sociais que estão envolvidas com o dimensionamento da educação. (...) Entretanto, o diálogo que os sistemas de funcionamento universitário e de pesquisa estabelecem entre si faz com que haja um desequilíbrio entre os itens que compõem o princípio. Assim, o que prevalece é a fragmentação desta relação que seria intrinsecamente indissociável, na medida em que a tarefa efetiva solicitada aos professores/pesquisadores é a publicação científica (idem, 2004, p. 31).

Para autores como Mancebo e Rocha (2000) e Alvarez (2004), do ponto de vista institucional o modelo de avaliação vigente, ao desconsiderar a análise dos processos de trabalho e as condições materiais para sua realização em detrimento dos resultados visíveis através do número de artigos publicados, por exemplo, constitui-se como um entrave para a efetiva aplicação do princípio da indissociabilidade, posto que relega a um segundo plano as atividades de ensino e de extensão.

Dejours (1999) afirma - ao tratar da questão das formas contemporâneas de julgamento de desempenhos no trabalho - que a evolução dos modos de realizar avaliações institucionais reflete as dinâmicas do modos de produção capitalista moderno, cuja primazia é o imperativo da qualidade e da produtividade, resultando em uma cultura do medo através da qual as pessoas sentem-se constrangidas por não conseguirem manter suas *performances* frente às mudanças dos processos de trabalho. Nesse sentido, toda atividade será

permanentemente avaliada com base apenas nos resultados obtidos, em geral, apenas quantitativamente.

Na realidade, a avaliação do trabalho é uma coisa impossível. O que é decisivo no trabalho é a engenhosidade, os truques de inteligência que driblam os regulamentos para que o sistema funcione, saber resolver problemas imprevistos. Mas tudo isso pertence ao domínio do invisível (idem, p. 17).

A produção de uma tendência, apontada por diversos autores, em buscar métodos e procedimentos avaliativos do trabalho docente análogos àqueles sobejamente utilizados na gestão empresarial, com demandas e exigências típicas de uma perspectiva cuja essência reside na lógica do produtivismo, tem produzido, dentre outras coisas, efeitos sobre a saúde dos trabalhadores do ensino superior, como pode ser confirmado por um número considerável de pesquisas que demonstram essa relação, assim como por evidenciar mudanças nas produções de subjetividades dos docentes universitários conformadas à instituição de um *ethos* acadêmico que privilegia muito mais a disputa entre os pares, incrementada pela necessidade em serem competitivos face às demandas por produtividade, do que por laços de cooperação. Mais ainda, relegam a produção do conhecimento, a pesquisa e as descobertas científicas ao *status* de ferramentas a serviço do mercado, e em detrimento daquilo que as deveriam caracterizar: crítica, avanço e compromisso social (ESTEVE, 1999; CARLOTTO, 2002; GIACONE & COSTA, 2004, LEITE & GENRO, 2012; DIAS SOBRINHO, 2015).

Trata-se neste trabalho de tese, pois, de estabelecer duas perspectivas, postas pela análise daquilo que se constitui como realidade da educação superior brasileira, mas que apresenta-se como tendência para esse nível de ensino em escala mundial, com ênfase mais

contundente nos países em desenvolvimento, quais sejam, respeitando a abordagem teórico-metodológica na qual o presente trabalho se inscreve, o marxismo e o materialismo histórico-dialético: analisar as políticas de avaliação universitária vigentes, sobretudo a partir dos anos de 1990, tomadas como dimensão essencial para compreensão dos mecanismos de regulação e controle do trabalho docente às expensas do atendimento das exigências impostas por organismos internacionais e, por outro lado, analisar os efeitos e rebatimentos desse processo, aquilo que pode ser auferido da ordem da aparência, sobre a saúde desses trabalhadores.

Pretendemos relacionar que a crise estrutural do capital, que reconfigura as relações entre capital-trabalho na atual fase de desenvolvimento do capitalismo mundial, tem desdobramentos múltiplos, diversos, que demandam ser analisados e as dinâmicas específicas das relações de trabalho nas universidades brasileiras, em suas interfaces com uma reflexão sobre seus desdobramentos em termos da precarização do trabalho dos docentes e suas associações com a incidência de adoecimento nessa categoria de sujeitos focalizada (ALVES, 2011).

O interesse por essa temática guarda íntima relação com a minha própria trajetória acadêmica e com minha inserção na Universidade, ainda como estudante de graduação, militante do movimento estudantil nos anos de 1990, residente universitária e, portanto tem a ver com um caminho em que se mescla, também, com a minha história de vida. A década de 1990 foi um marco na orientação da política e da economia brasileira pelos preceitos do neoliberalismo. A Reforma do Estado, idealizada e elaborada pelo então Ministro Bresser Pereira, e colocada em prática pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciou um processo de tentativas de privatizações das instituições públicas de educação superior que, se não foi efetiva em sua totalidade e com a radicalidade pretendida, deveu-se a um movimento

de resistência e de enfrentamento congregado pela comunidade acadêmica pelo país, através de sindicatos docentes e de funcionários, e do movimento estudantil organizado.

No período acima citado, era marcante a escassez de recursos e de financiamento, as irrisórias políticas de acesso e permanência dos estudantes, as injunções impostas aos docentes pelas pontuações que deveriam obter para garantir o recebimento da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) – aspectos seminais que revelam os rumos que a Universidade brasileira tomaria em termos das políticas para ela elaboradas.

A avaliação universitária, depois de atravessar um relativo período de latência desde a Reforma de 1968 – embora vários projetos tenham sido gestados e executados durante este interstício – é retomada de forma mais contundente nesse período e com a motivação clara, como poderá ser melhor observado no capítulo dedicado a essa história, de servir como dispositivo de controle e de regulação da produção acadêmica, com vistas a atender às expectativas dos organismos internacionais e do mercado.

A temática da avaliação institucional dos sistemas universitários, embora internacionalmente já bastante discutida, desponta no cenário da produção acadêmica brasileira, sobretudo, a partir de 1995. Nesse período, o Estado brasileiro passou a produzir uma série de normatizações para a implementação do Sistema Nacional de Avaliação (SNA).

Complementando esse sistema, em 1996 a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabeleceu os critérios que devem reger a organização e a administração do ensino superior, coadunadas com o ideário neoliberal vigente no país a partir do governo Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Peixoto (2004) a adoção desses sistemas oficiais de avaliação da educação superior, baseados no controle de qualidade, inserem-se no contexto de uma crise institucional vivida pelas universidades em todo mundo

em consequência da crise do *Welfare State* e da desaceleração da produtividade industrial nos países de economia central.

Com a justificação das limitações financeiras decorrentes da crise fiscal do Estado, promoveu-se, no período citado, políticas de cortes orçamentários significativos para as universidades públicas que se viram forçadas a buscar financiamentos no setor privado, emergindo a competição e concorrência destas com as universidades privadas.

A Gratificação de Estímulo à Docência (GED)⁶, por exemplo, foi incorporada a partir de 2002 aos salários de todos os professores universitários como um adicional por produtividade, sem levar em conta a produção acadêmica desses docentes. No atual modelo de avaliação - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) - instituído e regulamentado pela Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CONAES), a GED já não figura como dispositivo avaliativo.

As trajetórias que segui e que me trouxeram ao lugar de professora e ao cotidiano da docência universitária, além de minha ativa militância no movimento docente, fizeram avultar essas questões a partir de um apelo revestido de outras possibilidades de significação, referidas à necessidade em tratá-las através da investigação científica.

Para proceder a essa análise, que implicará em desafios teóricos e práticos significativos, estão elencadas algumas questões que serão tomadas como norteadoras da investigação que temos realizado:

⁶A Gratificação de Estímulo à Docência (GED), foi criada em 1998, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, como espécie de paliativo às reivindicações dos professores pelo reajuste salarial de 46% referente às perdas derivadas da implementação do Plano Real. A GED se constituía como um sistema de pontuação das atividades de ensino, administrativas e de extensão baseada, também, na aferição da produtividade e da qualidade acadêmica via resultados numéricos, sendo considerada um instrumento parcial, insuficiente e inadequado.

- ✓ De que modo evolui a avaliação universitária na história das universidades brasileiras, eventualmente refletindo dinâmicas *de fora* do campo estritamente educacional, considerado o subcampo das IES públicas?
- ✓ De que modo as dinâmicas de formulação e implementação de políticas de avaliação universitária modificam o desenho institucional das universidades públicas federais, naquilo que concerne à gestão e organização do trabalho acadêmico e da produção de conhecimento?
- ✓ Quais os principais desdobramentos das recentes transformações nas concepções e práticas das políticas de avaliação do trabalho docente sobre o cotidiano dos professores e suas subjetividades?
- ✓ Quais os rebatimentos dos recentes processos vinculados às políticas de avaliação universitária, a partir das exigências por ela determinadas, sobre a saúde dos docentes universitários?

A construção do presente trabalho de tese será organizada em três partes, além desta introdução e das considerações finais, tal como passo a descrever: a primeira parte será destinada à apresentação dos aspectos teórico-metodológicos que servem de lastro à delimitação ao nosso objeto de investigação e que fundamentam as análises aqui realizadas. A segunda parte contemplará uma discussão sobre a questão da avaliação universitária a partir da análise de documentos históricos, tais como: leis, relatórios oficiais dentre outros. A terceira parte refere-se a considerações sobre o desenvolvimento da pesquisa propriamente dito e se destinará a apresentar os resultados auferidos a partir dos dados coletados nesse processo e que serão analisados à luz da Análise Documental, tal como proposta por Cellard (2008).

CAPÍTULO 1 – ABORDAGEM METODOLÓGICA



... parece que o melhor método será começar pelo real e pelo concreto, que são a condição prévia e efetiva. (...) O concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade na diversidade.

(Karl Marx)

Um dos problemas centrais e mais polêmicos colocado atualmente às Ciências Sociais refere-se à questão do método, e por vários motivos, mas de modo mais comum, por considerações de natureza filosófica e epistemológica.

Nesse sentido, e segundo nos ensina Fernandes (1980), qualquer aproximação séria e responsável a tais ciências exige do pesquisador um esforço de clarificação metodológica. Tal necessidade de tornar claro o método escolhido para investigação de um dado objeto se dá, muito menos pela tentativa de rastreamento dos lastros epistêmicos em que se baseiam as diferentes abordagens teóricas constantes a essas ciências, o que de fato é importante e deve ser considerado e, muito mais por questões ligadas a pressupostos ideopolíticos.

No nosso caso, o quadro de referências epistêmico/metodológico vincula-se à proposta marxista de análise das dinâmicas sociais, a qual como outras propostas levantam reação contrárias e favoráveis.

Também no que toca à teoria social de Marx a questão do método apresenta-se como um nó de problemas. E, neste caso, problemas que não se devem apenas à razões de natureza teórica e/ou filosófica: devem-se a razões ideopolíticas – na medida em que a teoria social de Marx vincula-se a um projeto revolucionário, à análise e à crítica de sua concepção teórico-metodológica (e não só) estiveram sempre condicionadas às reações que tal projeto despertou e continua despertando (NETTO, 2011, p. 10)

Nesse tocante, cabe trazer à baila, e para ilustrar, o caso em que pesquisadores vinculados a três instituições públicas de ensino superior – Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), tiveram parecer negado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) ao projeto intitulado: “Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e as políticas sociais”. A justificativa dos pareceristas⁷ para o indeferimento do projeto baseou-se na análise de que a proposta não apresentaria mérito técnico-científico porque fundamentada no materialismo histórico-dialético.

Tal episódio, que gerou significativa repercussão no meio acadêmico brasileiro, denota que os processos avaliativos, embora na aparência demonstrem ser isonômicos e democráticos quanto ao tratamento de projetos oriundos de áreas de conhecimento diversas, são em essência conduzidos também por vieses ideológicos e assentes à lógica do “mercado” que, em termos de produtividade científica, tem priorizado os projetos voltados às ciências

⁷Parecer pode ser acessado através do endereço eletrônico: <http://www.cressrj.org.br/site/wp-content/uploads/2014/06/Parecer-1.pdf>

tecnológicas e biomédicas em detrimento daqueles advindos das Ciências Humanas e Sociais.⁸

A superação de interpretações porventura equivocadas do legado deixado por Marx, através do método que propôs, pode e deve ser ensejada a partir de uma leitura que suprima os possíveis preconceitos existentes em torno dele e, ainda e talvez mais necessário no âmbito acadêmico, pela análise rigorosa a partir de autores referenciados na questão, tais como: Chesnais (1996), Bensaïd (1999), Lukács (2003), Mészáros (2009).

Acorremo-nos aos princípios teórico-metodológicos do materialismo histórico-dialético, em sua ênfase nas categorias da totalidade, da contradição e da relação necessária entre essência e aparências dos fenômenos estudados.

A proposta de Marx, em seu caráter metodológico, consiste em trazer o objeto de análise em seu caráter de *falso concreto* ao exame racional, construindo o que se define enquanto o *concreto abstrato* e as linhas da reexposição daquele, retornando ao campo das relações objetivas entre sujeitos sociais localizados em sistemas de relações macro e microsociais, tornando conscientes os fundamentos subjacentes das realidades aparentes, seus condicionamentos e seus limites, sempre com referência à consideração de processos históricos reais e a dialética entre a totalidade e a especificidade consideradas:

Meu método dialético, por seu fundamento, difere do método hegeliano, sendo a ele inteiramente oposto. Para Hegel, o processo do pensamento (...)

⁸A esse respeito, indicamos a leitura da Carta Aberta à CAPES em defesa da liberdade acadêmica e das Ciências Humanas e Sociais, publicada no site da Boitempo Editorial e assinada por professores e pesquisadores vinculados à instituições de educação superior do Brasil. <http://blogdaboitempo.com.br/2014/06/05/carta-aberta-a-capes-em-defesa-da-liberdade-academica-e-das-ciencias-humanas-e-sociais/>.

é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ele interpretado (MARX, 1968, p.16).

A matéria-prima da análise proposta pelo marxismo são os homens e mulheres de carne e osso que, através de seus discursos e de sua práxis podem desvelar (e revelar) desenvolvimentos ideológicos e processos de vida relacionados à realidade que se pretende conhecer. A inversão metodológica reside justo nessa característica, pois o ponto de partida não é feito *“daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, tampouco, dos homens pensados, imaginados e representados, para, a partir daí, chegar aos homens de carne e osso” (MARX & ENGELS, 2007, p.94).*

Na perspectiva marxiana a construção teórica não se reduz ao exame sistemático das formas previamente dadas de um determinado objeto, sobre o qual o investigador descreve as características e constrói, a partir dessa descrição, modelos explicativos para dar conta – através de hipóteses que apontam para relações de causa e efeito – de seu movimento visível tal como ocorre na tradição empirista e/ou positivista. É impossível proceder a dissociação entre elaboração teórica e formulação metodológica, pois *“parece certo que o método só se encontra na própria investigação e que esta só pode ser válida e frutífera na medida em que toma consciência, progressivamente, da natureza do seu próprio avanço e das condições que lhe permitem avançar” (NETTO, p. 25, 2011).*

Desse modo, a estrutura do objeto pode ser captada por meio de procedimentos analíticos, a partir dos quais se opera sua síntese, reproduzida pelo pesquisador no plano do pensamento. A construção teórica lastreada pelo método analítico proposto por Marx propicia que o investigador, partindo da aparência do objeto, considerando-o em sua totalidade, possa alcançar sua essência através de seus movimentos dinâmicos na prática social e histórica.

Para fins de alcance dos objetivos do presente trabalho, a escolha dessa abordagem justifica-se pela possibilidade de apreensão do fenômeno estudado através de métodos e técnicas que possibilitem uma compreensão mais detalhada sobre a avaliação do trabalho docente universitário, dentro de um contexto histórico dinâmico, e segundo a maneira pela qual esse processo se estrutura, a partir das relações, das contradições e das possibilidades de transformações da realidade apresentada. A seguir, passaremos a descrever a técnica e os procedimentos empregados na presente pesquisa, que se apoiam na pesquisa documental.

1.1. Sobre a Pesquisa Documental – breves considerações

A escolha por um determinado método de pesquisa e pela técnica ou instrumentos apropriados à consecução dos objetivos da investigação, em face de um dado objeto, dá-se por questões não somente objetivas, mas também por aquelas referentes a aspectos epistemológicos que servem como definidores do conhecimento que se pretende construir. No presente caso, a opção pela pesquisa documental como técnica de análise dos dados coligidos, justifica-se por sua adequação aos objetivos propostos neste trabalho de tese, qual seja: a análise das políticas públicas de avaliação das universidades brasileiras a partir de um contexto histórico e sociocultural, que se vai amoldando às demandas do desenvolvimento do capitalismo em sua fase flexível e as decorrências desse momento predominante para a educação superior, na tentativa de ampliar o entendimento sobre o tema em questão.

Assim, a abordagem da presente investigação alinha-se às pesquisas qualitativas de caráter exploratório, pois debruça-se sobre um objeto não passível, em nosso entendimento,

de recorrência à métrica das quantificações, dos dados estatísticos, senão á busca por apontar pressuposições, intencionalidades, racionalidades e significados que orientaram, historicamente, os documentos legais referentes à avaliação da educação superior brasileira.

Quanto ao procedimento técnico e aos instrumentos para coleta e análise de dados, elegeu-se à análise documental. Assim, valendo-se das “fontes de papel” (GIL,2009, p.43) como principal objeto de análise, a pesquisa foi conduzida através do acesso a material bibliográfico (artigos, dissertações, teses, livros) e a documentos oficiais nos quais se encontram formuladas as políticas nacionais de avaliação do ensino universitário brasileiro.

Cabe aqui considerar que apesar de ser pouco explorada e considerada no meio acadêmico, particularmente no Brasil, a pesquisa e análise documental são reconhecidas como importantes técnicas metodológicas para ampliar o conhecimento e a compreensão sobre objetos que demandam um resgate de sua contextualização histórica e social. Nesse sentido, analisar a produção de documentos implica também em interrogar sobre o modo como estes foram elaborados, constituídos, revelando-lhes os discursos que condensam, as ideologias que lhes são subjacentes, os jogos políticos e de poder que os contornam, pois o documento, seja de que tipo for, é resultado de forças que se entrecruzam e que apresentam efeitos de práticas concretas. Assim, a pesquisa documental auxilia na problematização de práticas sociais, desnaturalizando-as e rompendo com possíveis cristalizações em torno das mesmas. Nesse sentido, corroboramos o pensamento de Le Goff quando afirma que:

O documento não é qualquer coisa que fica por conta do passado, é um produto da sociedade que o fabricou segundo as relações de força que aí detinham o poder. [...] O documento não é inócuo. É, antes de mais nada, o resultado de uma montagem, consciente ou inconsciente, da história, da época, da sociedade que o produziram, mas também das épocas sucessivas

durante as quais continuou a viver, talvez esquecido, durante as quais continuou a ser manipulado, ainda que pelo silêncio (1999, p. 519).

Em sua construção, os documentos são marcados por tensões, por disputas, por regras de produção e de circulação que não são imparciais e articulam-se a poderes que os autorizam ou desautorizam, que os legitimam ou deslegitimam segundo os interesses disputados e, portanto, inserem-se em relações de pertencimento social e orientações político-ideológicas determinadas, com prescrições normalizadoras que orientam modos de viver, de pensar e de sentir (CELLARD, 2008).

A palavra documento, cujo correspondente latino é *documentum*, significa aquilo que ensina, que serve de exemplo. Para Cellard (2008) embora não seja tarefa fácil determinar-lhe um conceito os documentos podem ser definidos, em termos metodológicos, como materiais escritos ou não (vídeos, fotografias, músicas etc) que possam ser utilizados como fonte de informação em prol da compreensão de fatos e relações que proporcionam o reconhecimento do contexto histórico-social de determinadas ações, reconstruindo situações específicas e seus antecedentes.

Nesse sentido, a análise documental pode ser conceituada como um conjunto de operações metodológicas no intuito de descrever, representar e interpretar os conteúdos de textos-fonte de uma forma unificada e sistematizada com vistas a produzir novos conhecimentos, criar novas formas de compreender um dado fenômeno e dar a conhecer os movimentos dinâmicos que apontam as tendências a partir das quais estes tem sido desenvolvidos (SÁ-SILVA & ALMEIDA, 2009).

Assim, pode-se dizer que a pesquisa documental é aquela em que os dados obtidos são estritamente provenientes de documentos, com o objetivo de

extrair informações neles contidas, a fim de compreender um fenômeno. O método utilizado para analisar os documentos chama-se de “método de análise documental”. A pesquisa documental é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos. Ainda, uma pesquisa é caracterizada como documental quando essa for a única abordagem qualitativa, sendo usada como método autônomo (KRIPKA, SCHELLER & BONOTTO, 2015, p. 244).

Na escolha dos documentos a serem analisados, o pesquisador deve manter o seu foco não apenas nos conteúdos a serem extraídos dos mesmos, mas à correspondência que se faz entre o problema, hipóteses e objetivos de sua investigação com as fontes documentais escolhidas. De acordo com Cellard (2008), além de cumprir essa importante observação, o pesquisador deve considerar se os documentos selecionados cumprem com os critérios seguintes: (a) autenticidade e genuinidade; (b) se são fontes primárias ou secundárias; (c) credibilidade ou exatidão (se não contém erros ou distorções) e (d) representatividade e significação. Para o autor, sendo impossível transformar um documento já existente, devendo o pesquisador aceitá-lo tal como ele se apresenta, torna-se essencial avaliar criticamente a documentação que se pretende analisar, constituindo-se essa crítica como a fase preliminar de toda análise documental. Em seguida, propõe que sejam obedecidos os seguintes passos metodológicos que constituirão a análise propriamente dita: (1) descrição do documento; (2) contextualização; (3) autoria; (4) autenticidade, confiabilidade e natureza do texto; (5) descrição dos conceitos-chave e (6) interpretação. Para garantir que o rigor esteja presente neste processo, adverte:

Uma pessoa que deseje empreender uma pesquisa documental deve, com o objetivo de constituir um corpus satisfatório, esgotar todas as pistas capazes

de lhe fornecer informações interessantes. Se nossos predecessores deixaram vestígios documentais, eles raramente o fizeram com vistas a possibilitar uma reconstrução posterior. A experiência pessoal, a consulta a trabalhos de outros pesquisadores que se debruçaram sobre objetos de estudos análogos, bem como a iniciativa e a imaginação, também integram adequadamente a constituição desse corpus. (...) De resto, a flexibilidade é também rigor: o exame minucioso de alguns documentos abre, às vezes, inúmeros caminhos de pesquisa e leva à formulação de interpretações novas, ou mesmo à modificação de alguns pressupostos iniciais (CELLARD, 2008, p. 298).

Na pesquisa da qual apresentamos aqui os resultados analisamos os documentos (seguindo a técnica proposta por Cellard, 2008), nos quais se definem os processos de avaliação da educação superior e do trabalho docente na graduação, coadunados com a análise histórica dos produzidos desde o final dos anos 80, quando se iniciam discussões sistemáticas sobre a necessidade de criação de sistemas avaliativos da educação superior brasileira, até o presente momento, quando os processos avaliativos tornam-se mais afinados com as demandas da produtividade, da competitividade e da qualidade, em suas definições lexicais do neoliberalismo. Cabe a ressalva de que serão aludidas informações sobre o período precedente ao aqui estipulado, que remontam a discussões e ações esporádicas sobre processos avaliativos a partir dos anos de 1960.

Em termos práticos, o *corpus* de dados da presente pesquisa será constituído a partir dos seguintes documentos:

- ✓ Relatório do Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU (1980)
- ✓ Relatório da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior – CNRES (1985);
- ✓ Relatório do Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior – GERES (1986);

- ✓ Relatório do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB (1993);
- ✓ Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (2004);

CAPÍTULO 2- INSPIRAÇÕES TEÓRICAS



“... o movimento do capital é insaciável.” (Karl Marx)

2.1. A crise do capital e a Reforma do Estado – o neoliberalismo como saída

As intensas transformações concernidas à sociedade capitalista atual, particularmente aquelas atribuídas à crise experimentada a partir da década de 1970, constituem-se como um fenômeno próprio à dinâmica do capital em sua determinação mais profunda, qual seja: a orientação voraz de sua expansão, acumulação e valorização, através da extração do máximo de excedente de trabalho, com vistas à contínua, sistemática e crescente ampliação da produção e comercialização de valores de troca.

No capítulo V de *O Capital*, Marx nos ensina sobre o ponto fulcral que, de resto, permeia todo o processo de valorização do capital via subsunção do trabalho real, quando afirma que o valor de uso de um dado produto (mercadoria) não representa algo que se faça por uma causa em si mesma, mas somente à medida que o valor de uso dessa produção, o seu invólucro fetichizado, a sua materialidade, possa ser revertida em um valor de troca destinado à venda. É imprescindível, portanto, ao capitalista,

produzir uma mercadoria cujo valor seja mais alto que a soma dos valores das mercadorias exigidas para produzi-la, os meios de produção e a força de trabalho, para as quais adiantou seu bom dinheiro no mercado. Quer produzir não só um valor de uso, mas uma mercadoria, não só valor de uso, mas valor e não só valor, mas também mais-valia (MARX, 1996, p. 305).

Segundo Antunes (2006), eis a finalidade essencial do capital: “*expandir constantemente o valor de troca, ao qual todas as demais – desde as mais básicas e mais íntimas necessidades dos indivíduos até as mais variadas atividades de produção, materiais e culturais, - devem estar estritamente subordinadas*” (p.14).

Ocorre que essas transformações, tão decantadas por autores de filiações diversas, apresentam-se, desde o ponto de vista ontológico, como formas de ser e de existir da sociabilidade humana, afeitas àquilo que Mészáros (2011) denomina de *sistema de metabolismo social do capital*⁹, e que pode ser definido, em linhas gerais, como “o resultado de um processo historicamente constituído, onde prevalece a divisão social hierárquica que subsume o trabalho ao capital” (p.19). Faz-se mister considerar, no entanto, que submetido à incontornabilidade da história e, ao seu caráter dialético, é próprio ao capital o enfrentamento de crises cíclicas que, oriundas de antagonismos próprios ao desenvolvimento do seu sociometabolismo, aparecem como obstáculo à sua expansão, e que são decorrentes de fraturas estruturais que lhes são inerentes desde sua origem. Portanto,

⁹De acordo com o autor, o sistema de sociometabolismo do capital é designado como o complexo caracterizado pela divisão hierárquica do trabalho, que subordina suas funções vitais ao capital. Um sistema que, ao contrário dos modos de organização societal a ele anteriores, além de ser incontornável, porque pretensamente totalizante e destrutivo, não reconhece limites à sua expansão.

não há nada especial em associar-se capital a crise. Pelo contrário, crises de intensidade e duração variadas são o modo natural de existência do capital: são maneiras de progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender com dinamismo cruel sua esfera de operação e dominação. Nesse sentido, a última coisa que o capital poderia desejar seria uma superação permanente de todas as crises, mesmo que seus ideólogos e propagandistas frequentemente sonhem com, ou ainda reivindiquem a realização exatamente disso (MÉSZÁROS, 2011, p. 795).

As crises conjunturais são, por assim dizer, necessárias ao desenvolvimento capitalista e à valorização e reprodutibilidade do capital, posto que representam respostas às contradições e antagonismos próprios ao sistema. Considerando que a finalidade precípua do capital é a maximização da lucratividade, através da produção de valores de troca, é essa mesma e imperativa finalidade que exige serem equilibradas as relações entre o capital aplicado e os lucros obtidos o que, por sua vez, condiciona que a produção continue se expandindo ou seja paralisada.

Nisto reside a principal contradição do capital e a necessária instauração de crises que visam restaurar o seu equilíbrio sociometabólico: é, via de regra, no auge de seu crescimento econômico, quando o padrão de consumo é incrementado e, como consequência, as demandas por mais produção de mercadorias é aumentada, gerando a necessidade de uma aplicação maior de capital em relação aos meios e processos de trabalho, que se presencia uma diminuição das taxas de lucros (retração) que ocasiona saturações e estagnações do processo de reprodução. De acordo com Marx (1999) essas depreciações são periódicas e temporárias do capital existente “*não são mais do que soluções momentâneas e violentas para as contradições existentes, erupções bruscas que restauram transitoriamente o equilíbrio desfeito*” (p. 286).

A novidade histórica da crise atual, chamada de estrutural, é manifestada a partir de certas características que a tornam peculiar em relação às demais crises cíclicas e conjunturais anteriores. De acordo com Mészáros (2011), são quatro os aspectos fundamentais do momento crítico do capital na atualidade, quais sejam:

- a) caráter universal – afeta todas as esferas da produção e do trabalho, independente de sua gama específica de habilidades e graus de produtividade;
- b) seu alcance é mundial;
- c) sua existência no tempo é duradoura, contínua, em diferença às crises cíclicas de épocas anteriores;
- d) em contraste com as erupções bruscas e colapsos mais particulares, sua forma de se desdobrar é lenta, o que não significa que não possam vir a existir momentos convulsões mais veementes e violentas visando a autodefesa contínua do capital.

Ao contrário das crises mais emblemáticas que o capitalismo atravessou, alternadas a ciclos de grande expansão, a exemplo da Grande Depressão de 1929 e do período de grande retração pós-segunda grande guerra, a atual é cumulativa, endêmica, atingindo o mecanismo de sua própria estrutura: a reprodutibilidade adequada de seu padrão de acumulação (ANTUNES, 2006; MARTINS, 2009).

Para Coggiola (1998), a queda da taxa de lucro¹⁰ é um indicador fundamental à compreensão da crise estrutural uma vez que a massa e as características do capital existentes são exorbitantes em relação ao rendimento que se possa extrair, na forma de mais-valia, da exploração da força de trabalho.

Para superar essa situação é necessária uma crise que na atualidade deveria ter proporções gigantescas. O papel da crise seria, de um lado, eliminar grande parte do capital “excedente” e superar, por essa via, a competição entre os capitalistas. Por outro lado, a função da crise seria reestruturar as condições sociais e políticas do processo de exploração dos trabalhadores para recuperar, em uma nova escala histórica, o nível de taxa de lucratividade (idem, p. 333)

Com vistas a restabelecer a sua reprodutibilidade e, assim, restaurar seu padrão de acumulação, o capital apresenta soluções às suas crises, reorganizando seu ciclo reprodutivo, mas na medida em que preserva seus fundamentos essenciais. Os princípios básicos da lógica

¹⁰ Em linhas gerais, e segundo a teoria marxista, o que a Lei da Tendência Decrescente da Taxa de Lucro pretende explicar é de que no capitalismo há, historicamente, períodos cíclicos de crescimento acelerado seguidos de desacelerações e crises. Esses períodos são essenciais para o desenvolvimento do capitalismo, no sentido em que a produtividade cada vez maior do trabalho é o meio pelo qual pode-se aumentar a extração de mais-valia e, assim, acumular. No entanto, e aqui reside uma das contradições do capital, esse aumento de produtividade, uma vez incorporado à composição orgânica do capital, que decorre da razão entre o capital constante (maquinários, matérias-primas etc.) e capital variável (força de trabalho humana), converte-se como um limite insalvável. E por que? Porque com o desenvolvimento técnico e tecnológico, o capital investe muito mais em capital constante (trabalho morto) que lhes permite produzir mais em menos tempo e com menos capital variável (trabalho vivo), o que incrementa a produtividade, por um lado, mas faz diminuir a taxa de lucro, por outro. Em conclusão, seguimos com Carcanholo (2008): “... são duas as forças que atuam sobre a taxa de lucro: a taxa de mais-valia e a composição orgânica do capital. O desenvolvimento da produtividade do trabalho faz aumentar simultaneamente ambas. Mas, a longo prazo, a segunda força excede a primeira, a causa que impulsiona a queda da taxa de lucro deve prevalecer finalmente, segundo Marx, sobre o aumento da taxa de mais-valia que, ao contrário e por si mesma, tende a conter essa queda ou ampliá-la diretamente em certas condições”. (p.) Disponível em: <http://carcanholo.com.br/?p=54>.

do modo de produção capitalista, e que denotam a sua essência ideopolítica, seriam assim concebidos: (a) o capitalismo é orientado para o crescimento, pois somente assim os lucros podem ser garantidos e a acumulação sustentada; (b) esse crescimento, necessário, apoia-se na exploração do trabalho vivo na produção (controle da força de trabalho é essencial, sobretudo para mascarar e arrefecer a luta de classes – exploração/alienação); e (c) o capitalismo é, por necessidade, tecnológica e organizacionalmente dinâmico.

Segundo Antunes (2006) a crise atravessada pelo capital a partir da década de 1970 apresenta dimensões muito particulares relativas à disfunções em seu padrão de acumulação, evidenciadas pelas seguintes características:

- 1) queda da taxa de lucro devido, sobretudo, ao aumento do preço da força de trabalho, rescaldo do período de grande depressão pós 2^a guerra e, por outro lado, pelo incremento da luta dos trabalhadores por melhores salários e melhores condições de trabalho;
- 2) esgotamento do modo de produção taylorista-fordista como expressão fenomênica da crise estrutural do capital, por sua incapacidade em responder à retração do consumo e, em resposta ao desemprego estrutural;
- 3) hipertrofia da esfera econômica (capital financeiro) como campo prioritário para a especulação;
- 4) uma maior concentração de capitais oportunizada pela fusão de grandes empresas;
- 5) crise do Estado do Bem Estar, nos países em que ele se desenvolveu, evidenciada pela necessidade de retração dos gastos públicos com políticas sociais, além de transferência desses investimentos para o capital privado;

6) incremento das privatizações e tendência generalizada à desregulamentação de direitos sociais e trabalhistas e uma flexibilização dos processos produtivos, dos mercados (mundialização/globalização) e da força de trabalho.

Para Harvey (2005), o novo modo assumido pelo capitalismo em escala mundial pode ser definido como fase da “acumulação flexível”, opondo-se à rigidez do sistema taylorista-fordista de produção. Apoia-se na flexibilização dos processos de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo, caracterizando-se, fundamentalmente, pela “inovação”: *“surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”* (p. 140). É graças a essa nova configuração do capital, que alcançamos altos níveis de desemprego “estrutural”, rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais e o retrocesso da força do sindicalismo.

A conjunção do esgotamento do modo de produção taylorista-fordista, que representou, durante grande parte do século XX, a forma mais avançada de racionalização capitalista do processo de trabalho, e o declínio do compromisso selado entre capital/trabalho mediado pelo *Welfare State*, culmina com a necessidade de uma deflagração, pelo próprio capital, de reestruturações no processo produtivo, a partir da constituição de um padrão de acumulação mais flexível e alternativo, visando à recuperação da reprodutibilidade do capital e de seu projeto hegemônico de dominação societal.

O toyotismo, ou modelo japonês de produção, surge como alternativa dentro do complexo processo de reestruturação produtiva, passando a incorporar uma nova significação, ocidentalizada e distanciada de sua gênese sócio-histórica e cultural, mas cujos protocolos

organizacionais e institucionais apresentam-se como portadores de um “*valor heurístico capaz de esclarecer seu verdadeiro significado nas condições de mundialização do capital*” (ALVES, 2005, p. 31).

A mundialização ou globalização do capital não é um fenômeno novo, mas obedece a padrões cíclicos de declínio e de expansão como é próprio, também, ao desenvolvimento do capitalismo e guarda íntima relação com os conflitos de classe, com a reprodutibilidade do capital e com as políticas do Estado. Na fase atual, a condição fundamental para a globalização consiste em minar o poder da classe trabalhadora, em suas possibilidades de associação e de capacidade para a luta, e através da adoção de novos padrões de gerenciamento da força de trabalho, além de envidar esforços para tornar sem validade as concessões e benefícios oportunizados pelo *Welfare State*. Por consequência, o Estado se caracteriza como ineficiente e insuficiente para responder às demandas sociais, convertendo-se em instrumento regulador da expansão global do capital, a partir de uma receita que prescreve: redução dos gastos públicos com serviços essenciais (como saúde e educação), corte de pessoal e privatizações.

A intervenção estatal está dirigida para o controle e definição das atividades sociais da sociedade civil, criando novos parâmetros para o debate político-econômico. Subsídios estatais para a exportadores, subsídios públicos para compensar prejuízos de bancos privados são acompanhados por uma redistribuição maciça de renda para cima e para o exterior, promovida pelo Estado. (PETRAS, 1999, p. 35)

A narrativa do neoliberalismo¹¹ não é construída por entes abstratos, mas por forças econômicas e políticas internacionais cujo objetivo é a salvaguarda dos interesses das classes dominantes e das grandes corporações, transferindo riqueza através da especulação financeira, das *commodities*, ao preço da retirada de direitos sociais, de benefícios e proteções dos trabalhadores, enquanto flexibiliza e precariza as relações de trabalho.

A desarticulação intencional e provocada do *Welfare State*, propiciou as condições favoráveis à adaptação do toyotismo no ocidente, sendo o fenômeno da reestruturação produtiva a base material sobre a qual foi assentado o padrão produtivo sob a égide da acumulação flexível. Sob o toyotismo, a racionalização do processo de trabalho assume novos contornos, cuja finalidade essencial é

... a intensificação da força de trabalho, reduzindo muito ou eliminando tanto o trabalho improdutivo, que não cria valor, quanto suas formas assemelhadas, especialmente nas atividades de manutenção, acompanhamento, e inspeção da qualidade, funções que passaram a ser diretamente incorporadas ao trabalho produtivo (ANTUNES, 2006, p. 35).

Sob o véu fenomênico da reestruturação produtiva e tendo como base ideológica a doutrina neoliberal, as classes hegemônicas encontram soluções para a crise do capital e, dessa maneira, conseguem recompor a progressão nas taxas de lucro e garantir a reprodutibilidade do sistema seja através dos investimentos em plantas industriais seja em especulação financeira, aumentando a produtividade das grandes empresas e/ou

¹¹ O neoliberalismo corresponde a um conjunto de políticas engendradas a partir da crise do capital, nos anos de 1970, nos países de economia central, com vistas a solucionar os efeitos adversos promovidos pelo Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), segundo o qual a gestão dos fundos públicos era papel do Estado como promotor e regulador econômico dos gastos com direitos sociais conquistados pela sociedade, tais como os relativos à saúde e educação.

conglomerados comerciais/financeiros. Para auferir os melhores resultados possíveis com essa engenhosa engrenagem e assim justificar a necessidade de implementação dessas políticas, a reforma do Estado surge como uma resposta quase universal às crises que paralisaram as economias em todo o mundo nos últimos anos do século XX.

De acordo com Abrucio e Costa (1998) o paradigma político-econômico ensejado pelo *Welfare State* até meados dos anos de 1970, com a adoção de políticas recessivas de combate à crise do capital mas sem abandonar uma intervenção máxima quanto às questões sociais, provocou um desequilíbrio fiscal que culminou em endividamentos internos e externos que tornaram praticamente impossíveis as possibilidades de autonomia dos Estado-nação observadas em outros tempos. As intensas transformações estruturais do capitalismo acabaram por dilapidar o poder econômico estatal, sobretudo a partir da intensificação da mobilidade do capital e dos fluxos financeiros e comerciais em escala mundial.

Nesse sentido, concomitantemente à perda da capacidade de regular os fluxos de capitais e mercadorias que circulavam na economia internacional, em sua face interna a crise figurou-se na redução da capacidade dos governos de regular o mercado interno, coordenar a alocação dos investimentos e arbitrar o conflito distributivo (CARINHATO, 2008, p. 40)

O colapso político-econômico do regime socialista da antiga União soviética aliado à ascensão de governos conservadores na Inglaterra e Estados Unidos da América do Norte, com as eleições da Primeira-Ministra Margareth Thatcher (1979) e do Presidente Ronald Reagan (1981), respectivamente, abriram o flanco necessário para a implementação e aplicação práticas da doutrina neoliberal, o que possibilitou torná-la hegemônica tanto em países que adotaram o paradigma do *Welfare State* quanto naqueles que, por terem tido um

desenvolvimento capitalista tardio, não o experimentaram, como é o caso dos países situados na América Latina. (MONTAÑO, 2010)

As políticas de reforma do Estado orientadas pelo neoliberalismo nos países latino-americanos visavam uma adequação das economias nacionais às necessidades da economia internacional, a partir de um diagnóstico que, paulatina mas consistentemente se tornara universal: Estado obsoleto, ineficiente e burocratizado, falta de competitividade, endividamentos, inflação, descontrole dos gastos públicos, dentre outros. O antídoto receitado a esse conjunto de mazelas tem também um caráter universal, independentemente das vicissitudes econômicas locais ou regionais, qual seja: responder e atender às demandas da “nova ordem mundial”.

De acordo com Pires (2012), o diagnóstico e a terapia indicados pelos círculos políticos oficiais buscaram atender os interesses das elites econômicas da região, adequando as economias nacionais às exigências dos organismos multilaterais, sendo os principais envolvidos o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e Banco Mundial, e que foram consubstancializadas pelo Consenso de Washington (1989).

O receituário proposto durante o Consenso de Washington, não preconizou nenhuma grande novidade no sentido daquilo que já vinha sendo sistematicamente proclamado pela Inglaterra e pelos EUA desde finais dos anos de 1970. Segundo Batista (1994), a mensagem fundamental registrada e disseminada pelo conjunto de reuniões que culminaram no Consenso de Washington era a indicação aos países latino-americanos em obedecer a três ideias principais: promoção de abertura econômica e comercial, aplicação de princípios da economia de mercado e envidamento de esforços para um maior controle fiscal macroeconômico. Embora nos documentos oficiais, esse receituário, apareça apenas como uma recomendação, o

critério para a concessão de empréstimos e de cooperação econômica com o FMI e o Banco Mundial, por exemplo, passam a ser condicionados a obediência à cartilha neoliberal.

A América Latina vem a ser a terceira grande cena de experimentações neoliberais. De modo a adaptar a ideologia neoliberal para a América Latina, segundo seus ideólogos, nessa região o adversário da prosperidade econômica estaria no modelo de governo gerado pelas ideologias nacionalistas e desenvolvimentistas. A entrada destes países se deu pela renegociação das dívidas externas, que obrigaram a pôr em prática um ajuste fiscal com o objetivo de saldar essas dívidas com seus países credores. Concebeu-se uma inserção eminentemente financeira para os países dessa região. Há de se ressaltar o importante papel de chanceleres que as instituições financeiras multilaterais como FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial tiveram. Para auferirem empréstimos e um prazo maior para o pagamento das dívidas, os países foram obrigados a aquiescer ante as prescrições (CARINHATO, 2008, p. 39).

As diretrizes propostas pelo Consenso de Washington são subdivididas em dez áreas distintas, mas intimamente relacionadas e não excludentes, tal como se segue:

- 1) disciplina fiscal: como o déficit público é apontado como um dos motivos dos desequilíbrios macroeconômicos, indica-se a instituição de mecanismos para limitação desses gastos a fim de gerar superávit primário e , dessa maneira, garantir o pagamento dos juros da dívida pública, por exemplo. Disto, deriva também a necessidade de que sejam pautadas reformas tributárias e previdenciárias;
- 2) racionalização dos gastos públicos: segundo a doutrina neoliberal, os estados nacionais gastam muito e empregam mal o dinheiro que arrecadam. Como a intenção é gerar superávit

primário, os governos devem administrar de forma racional a relação entre receita e despesas a fim de manter o equilíbrio fiscal. A saída mormente encontrada quando o desequilíbrio se instaura é o governo emitir títulos públicos na forma de empréstimos que faz ao capital financeiro, deixando de investir em áreas prioritárias como saúde e educação, por exemplo;

3) reforma tributária: também para corrigir as distinções representadas pelo déficit público, os governos devem promover reformas que visem o aumento da base contribuintes com o objetivo de incrementar a arrecadação;

4) liberalização financeira: para aumentar suas poupanças locais, os governos são incitados a alterar suas legislações com vistas a atrair investimentos estrangeiros, privatizar os bancos públicos e, ainda, suprimir os controles sobre a movimentação de capitais;

5) reforma cambial: adequação às necessidades do comércio internacional, com sobrevalorização da moeda atrelada ao dólar (dolarização da moeda) num momento ou, por outro turno, a depender dos interesses em questão, desvalorização da moeda para fazer frente ao pagamento de compromissos externos;

6) abertura comercial: incentivo à supressão de barreiras tarifárias aos produtos estrangeiros bem como redução drástica das alíquotas sobre importação, de modo a elevar a competitividade e a produtividade das economias locais;

7) supressão de restrições aos investimentos estrangeiros diretos: mudanças nas legislações de modo a oportunizar igualdade de *status* das empresas nacionais e estrangeiras, eliminando monopólios públicos e reservas de mercado;

8) privatização: pautada na intervenção do Estado apenas em funções vinculadas à segurança, saúde e educação básica, as empresas públicas devem ser entregues à iniciativa privada, que

possuiria, em tese, maior capacidade gerencial e técnica para administrá-las, sendo o saldo obtido com as privatizações destinado ao pagamento dos juros da dívida pública;

9) desregulamentação: garantia, pelo Estado, de oportunizar as melhores condições possíveis para a iniciativa privada, sem privilégio a setores específicos;

10) respeito à propriedade intelectual: relaciona-se com as inovações tecnológicas e com a consequente necessidade de criação de Leis de Patentes a fim de compensar os países mais inovadores, o que aumentaria a competitividade entre eles, necessária à alimentação das demandas do mercado.¹²

A partir dos anos de 1990 o receituário neoliberal é aplicado em todos os países da América Latina e do Caribe, exceto em Cuba. No Brasil, os primeiros movimentos no sentido das reformulações do papel do Estado, e do atendimento às diretrizes sugeridas pelo Consenso de Washington, remontam ao final dos anos de governo do então Presidente José Sarney (1985-1990) e tem sua culminância durante os oito anos de governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 -2002).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹³ (BRASIL, 1995) idealizado e levado a cabo pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), sob a batuta do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, pode ser considerado

¹²Para ampliar o debate sobre essa questão ver: PIRES, C. M. (2012) A “nova ordem mundial” e o Consenso de Washington. Revista Novos Rumos, Ano 20, Nº 45, e ainda: LOPES, Carlos. (2011) Crescimento econômico e desigualdade: As novidades pós-Consenso de Washington. Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], colocado online no dia 01 Outubro 2012, consultado a 08 Agosto 2016. URL: <http://rccs.revues.org/1475>.

¹³ De acordo com o texto do MARE (1995), o aparelho do Estado deve ser compreendido como a administração pública, em sentido amplo, ou seja, como estrutura organizacional do Estado, sendo-lhe constitutivos: os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e compreendendo como escopo a União, os Estados da Federação e os Municípios. É constituído pelas cúpulas dirigentes dos Três Poderes, por funcionários e pela força militar.

um marco crucial na implementação de medidas político-econômicas de cariz neoliberal para redefinição do papel do Estado que, a partir da perspectiva proposta, não seria mais capaz de atender as demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social.

Nesse sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 35).

Esse conjunto de metas, a serem alcançadas pelas reformas propostas pelo MARE, constituíram-se, em verdade, como aquelas saídas encontradas pelos países em desenvolvimento, como no caso brasileiro, por meio das suas classes dominantes, para a crise cíclica do capital acionada pelo declínio no modelo produtivo industrial e pela necessidade de assunção do capitalismo financeiro e especulativo.

De acordo com Pires (2012), o diagnóstico realizado a partir do neoliberalismo identifica que as crises fiscais e o Estado burocratizado são empecilhos ao crescimento econômico e, por consequência, propõe a política do Estado mínimo e da abertura do mercado para atender aos interesses dos países centrais, quais sejam: 1) liberdade de circulação de capitais; 2) suspensão de restrições ao investimento produtivo; 3) abertura comercial e 4) padronização de políticas macroeconômicas.

Pode-se afirmar que todas as diretrizes postuladas pelo Consenso de Washington e pelo neoliberalismo foram absorvidas pelos países periféricos e tiveram reforço substancial, durante os anos de 1990, do Banco Mundial, do FMI e da Organização Mundial do Comércio (OMC). A conjunção de forças advindas desses organismos internacionais teria como finalidade o estabelecimento de uma “nova ordem mundial”, chamada por seus ideólogos de ordem mais cooperativa, com estímulo à integração de países via comércio internacional e deslocamento de capital excedente de um pólo para outro do sistema, seguindo o estipulado pela padronização das políticas macroeconômicas. A ilusão produzida era a de que os países periféricos, a partir dessas estratégias, teriam como alcançar-se a patamares de concorrência e competitividade em igualdade com os países ricos, mas sem prejuízos para estes últimos (PIRES, 2012).

Em consonância com essas determinações, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, oportunizou como prognóstico e tratamento à crise fiscal brasileira um redimensionamento do aparelho estatal através de modificações estruturais nos princípios basilares da administração pública. Já na introdução do documento ao qual nos reportamos está colocada, como justificativa das reformas propostas, a necessidade imperativa de reorganização das estruturas da administração pública, com ênfase na produtividade e na qualidade dos serviços públicos.

Em suma, a reforma do Estado proposta pelo MARE (1995), que envolvia múltiplos aspectos, afinada com as exigências anteriormente já discutidas, consistiria, basicamente, em promover políticas de ajuste fiscal com vistas a devolver ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas menos onerosas e associadas a uma devida redução de seu papel de executor e prestador direto de serviços considerados essenciais, como saúde, segurança e educação, embora mantendo sua posição de regulador ou de promotor desses

mesmos serviços, operando-se uma transição de um modelo de administração pública patrimonialista e burocrática para aquela que, considerada mais moderna e, portanto, mais apropriada às novas regulações do capital no século XX, passa a ser designada como *administração pública gerencial*, cujo objetivo fundamental é a redução de custos sociais para o atendimento à racionalidade do capital financeiro, através do endividamento público dos Estados. Assim,

*A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.(...) A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a **avaliação constante de desempenho (grifo meu)**, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados (BRASIL, 1995, p. 16).*

Ainda segundo o texto da Reforma do Aparelho do Estado, de Bresser Pereira, um dos pressupostos apresentados pela administração pública gerencial, de um modo geral, e no caso específico da sua incorporação pela reforma ora discutida, preconiza que para manter a efetividade dos serviços públicos, mesmo os essenciais, com vistas à adequação à lógica assemelhada à empresarial, que busca chegar aos resultados desejados pela intensificação da aferição de qualidade e de produtividade desses serviços e dos servidores que os prestam, há duas saídas possíveis: a privatização de algumas instituições, com base na justificativa de que

a iniciativa privada tem capacidade de gestão mais eficiente; e a “publicização”, que consiste em um eufemismo para respaldar a transferência da produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado à iniciativa privada através da criação de empresas públicas e de organizações sociais (OS)¹⁴.

A educação, assim como a saúde e a segurança, são considerados como serviços não-exclusivos do Estado, quer dizer, são atividades que correspondem ao setor em que o Estado atua em simultaneidade com outras organizações pública não-estatais¹⁵ e privadas, posto que são apenas subsidiadas pelo aparelho estatal. Nesse sentido, o texto da reforma é claro: para dar maior eficiência a esse setor faz-se imprescindível a transformação dessas instituições em OS's.

O objetivo precípua da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, em adequação à implementação de políticas neoliberais para os países da América Latina e do Caribe, foi o de introduzir um novo paradigma de gestão pública, afeito ao modelo empresarial e às demandas do mercado, e baseou-se fundamentalmente na avaliação de desempenhos dos serviços prestados pelo ente público e pelos “funcionários” responsáveis pelos mesmos, a partir de uma nova política de recursos humanos. A citação abaixo é bastante elucidativa do esforço empreendido até aqui para aclarar a compreensão das relações estabelecidas entre as políticas neoliberais e seus efeitos sobre o setor público:

¹⁴ Organizações Sociais (OS) são entidades de direito privado, com autonomia financeira e administrativa, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária, além de outros recursos advindos de doações, financiamentos, legados e etc.

¹⁵ Ver o caso recente da criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e, recentemente, com o governo interino de Michel Temer, a proposta de criação de um serviço pago no SUS...

A qualidade total e a produtividade assumiram em anos recentes uma importância muito grande entre as técnicas administrativas. Este plano reconhece essa importância, e entende que estas técnicas são um grande avanço se lograrem, no nível operacional, uma qualidade maior dos serviços, dentro da filosofia do erro zero, e uma maior cooperação entre funcionários e administradores. No nível mais geral, a estratégia da administração pública gerencial é a fundamental, devendo subordinar-se a ela o programa da qualidade e da produtividade, que, no setor público, é preferível chamar de programa da qualidade e da participação (BRASIL, 1995, pp. 62-63).

Os excertos do texto da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro escolhidos para descrição e análise do que até aqui foi exposto, revelam, por seu conteúdo, uma forma-aparência, dentre outras tantas, reveladora daquilo que jaz, de maneira mais profunda, sob a essência dos movimentos dinâmicos da incontornabilidade do capital¹⁶ em sua atual fase de desenvolvimento e diante dos impasses colocados à sua reprodutibilidade, por sua crise estrutural. O apelo às “reformas” dos aparelhos estatais é uma das saídas encontradas pelo capital, talvez a mais eficiente, na medida em que o papel do Estado assume importância fundamental na garantia e na proteção das condições de extração de mais-valia do trabalho

¹⁶ Aqui corroboramos a ideia de Mészáros (2011), segundo a qual o capital não pode ser compreendido apenas como “entidade material” nem como um “mecanismo racionalmente controlável” (itálicos do autor). É antes, uma forma incontornável de controle sóciometabólico, como ele passa a explicar: “*A razão principal por que este sistema forçosamente escapa a um significativo grau de controle humano é precisamente o fato de ter, ele próprio, surgido no curso da história como uma poderosa – na verdade, até o presente, de longe a mais poderosa – estrutura totalizadora de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua viabilidade produtiva, ou perecer caso não consiga se adaptar. Não se pode imaginar um sistema de controle mais inexoravelmente absorvente – e, neste importante sentido, totalitário – do que o sistema do capital global dominante, que sujeita cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde e a do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, que implacavelmente sobrepõe a tudo os seus próprios critérios de viabilidade, desde as menores unidades de seu microcosmo até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomada de decisão dos vastos monopólios industriais, sempre a favor dos fortes contra os fracos*” (idem, p. 96).

excedente para a necessária recomposição das taxas de lucro, vital para sua reprodução (MARTINS, 2009, p. 51).

Em acordo com Mézaros (2011), o Estado moderno se constitui como exigência absoluta para proteger a produtividade do sistema e o desenvolvimento do capital, sendo as crises cíclicas deste, e ora sua crise estrutural a ele simultâneas: “(...) *o Estado moderno é a única estrutura corretiva compatível com os parâmetros estruturais do capital como modo de controle sociometabólico*” (idem, p. 107). Portanto, não é fruto da casualidade que o declínio da ascensão histórica que o capital havia alcançado no século XX esteja vinculada à crise do Estado moderno, bem como não é acidental que tenha se tornado imperativa a necessidade de reformas para reorganização da estrutura estatal, cuja função primordial é a de estabelecer um comando político abrangente do sistema.

*O Estado moderno – na qualidade de sistema de comando político abrangente do capital – é, ao mesmo tempo, o **pré-requisito** necessário da transformação das unidades inicialmente fragmentadas do capital em um **sistema viável**, e o **quadro geral** para a completa articulação e manutenção deste último como **sistema global**. Nesse sentido fundamental, o Estado – em razão do seu papel constitutivo e permanentemente sustentador – deve ser entendido como parte integrante da própria base material do capital. Ele contribui de modo significativo não apenas para a formação e a consolidação de todas as grandes estruturas reprodutivas da sociedade, mas também para seu funcionamento ininterrupto [negritos do autor](*ibidem*, p. 124-5).*

A partir dessa compreensão sobre o Estado moderno e sua íntima, simbiótica e necessária relação com o sistema sociometabólico do capital, torna-se ainda mais patente que as reformas dos aparelhos estatais, referendadas por exemplo, pelo Consenso de Washington,

e respaldadas pela ideologia neoliberal, são tomadas estratégicas de decisão para que a dinâmica da expansão e da acumulação do capital possam ser efetivadas, apesar da crise estrutural, como seu antídoto e, com a anuência dos estados nacionais, sem restrições.

Em síntese, o modo de produção capitalista diante de sua crise estrutural vai construindo alternativas que precisam vigorar tanto do ponto de vista econômico e político quanto do ponto de vista cultural e ideológico para sua própria sobrevivência. Vamos destacar em especial as consequências dessa crise do capital para a educação superior, já que o controle e o monopólio do progresso técnico e do conhecimento estão na base de uma nova sociabilidade do capital – fundamentais para a competição intercapitalista e para a subordinação do trabalho ao capital (MARTINS, 2009, p. 54).

De acordo com Araújo (2004) todas as injunções colocadas pelo modelo neoliberal de globalização da economia produziram consequências, sobretudo para os trabalhadores, que passaram a ser incorporados no processo de reestruturação produtiva sendo alijados do poder político conquistado através das lutas empreendidas pelos movimentos operários, além de consentirem, de forma alienada, com um sistema de trocas compensatórias face seus compromissos com os objetivos da produtividade e da qualidade.

Os efeitos dos processos de reforma do Estado, e a consequente reestruturação da relação capital-trabalho, são sobejamente relacionados às modificações impostas aos setores produtivos geradores de bens, tais como as fábricas, as grandes empresas de manufatura, as indústrias de processo contínuo, dentre outras, pouco sendo discutido os efeitos dessas transformações no setor de serviços ou nos processos de trabalho “não-materiais” (KUENZER, 2004).

No entanto, os serviços relacionados à saúde e à educação, por exemplo, sofreram os impactos dessa crise estrutural e das medidas tomadas para combatê-la, sendo impelidos, também, a se adequarem aos novos ditames do modo de acumulação do capital, amoldando seus processos de trabalho à lógica da competitividade, do desempenho e da eficácia.

Os serviços de saúde, como os demais, (...) forçados a se reorganizar para serem competitivos e assegurarem acumulação, adotaram as estratégias próprias da reestruturação produtiva, nesse sentido não se diferenciando das demais empresas, a não ser pela especificidade de seu processo de trabalho. Assim, combinaram complexificação tecnológica com redução de força de trabalho, hierarquizada segundo novas formas de articulação entre qualificação-desqualificação, quantidade de trabalhadores, além de incorporarem mecanismos de descentralização, em particular, a terceirização. (idem, 2004, p. 243).

No que tange à educação, caso particular da série acima caracterizada, as políticas públicas são concernidas, e reduzidas, a uma função econômica cujo objetivo é o de reproduzir a estrutura do capital e, assim, atender às demandas do mercado. Ao abdicar da condição de produtor de bens e serviços públicos, o Estado passa ao papel de comprador desses mesmos bens e serviços do setor privado, numa inequívoca condução que garante a diminuição dos gastos estatais com as questões sociais. Nesse caso, o Estado passa a ser apenas um gestor dos serviços que delega ao setor privado e/ou à sociedade civil (aquilo que deveria ser sua atribuição), o que implica necessariamente uma transferência de responsabilidades consoantes ao financiamento/investimento em educação, por exemplo.

Assim, o Estado reserva a si a função de avaliador e de fiscalizador dos serviços prestados a partir de um controle afinado com o paradigma da gestão eficiente e transparente, traduzida pela prestação de contas e demonstração de resultados.

A reconfiguração capitalista – basicamente a reestruturação produtiva e a recomposição das taxas de lucro – tem como um de seus requisitos básicos o processo no qual o capital se apropria de setores não inteiramente dominados por sua lógica reprodutiva. Os serviços estatais de interesse público, bem como as políticas sociais, tornam-se assim grandes oportunidades de negócios. A síntese ideológica desta necessidade é o neoliberalismo. (MINTO 2006, p.03)

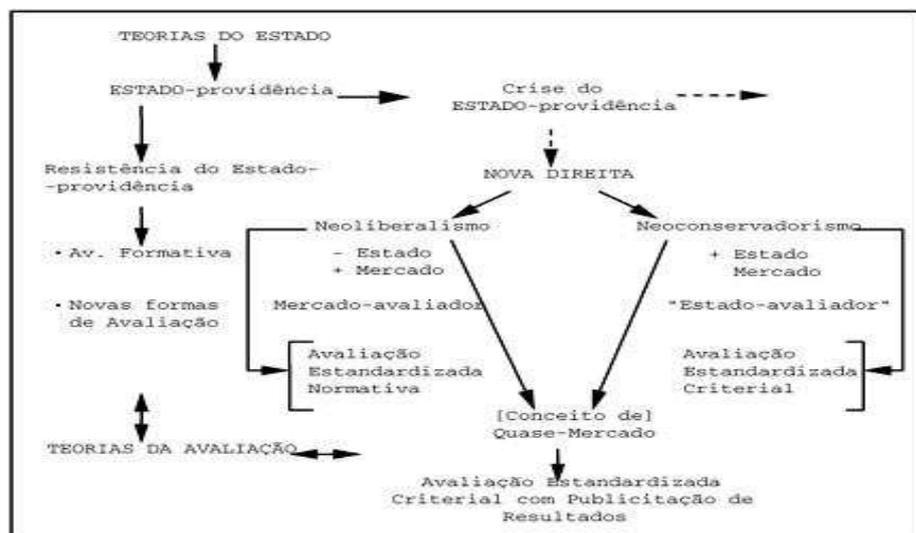
Esta fundamentação breve sobre o papel do Estado, que reforça o seu poder de regulação e de controle sobre os processos educacionais, faz emergir uma necessidade de avaliações sistemáticas como suporte para processos de responsabilização e prestação de contas relativos muito mais aos resultados assentes aos conceitos de produtividade similares aos da esfera produtiva e que atendam aos interesses de mercado do que aos processos pedagógicos e acadêmicos propriamente ditos.

Sobretudo a partir dos anos de 1990, a reboque do ascenso das políticas neoliberais, e quando organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Banco Mundial impõem sua presença incontornável sobre a educação, observa-se a crescente transição de um Estado providência, herdeiro do decaído *Welfare State*, para um Estado avaliador cujo função primordial é a de operacionalizar o controle de objetivos previamente definidos (quer como produtos, quer como resultados educacionais), e que assoma como um caráter distintivo das políticas avaliativas contemporâneas, que introduz um modelo de avaliação estandardizado cujos critérios favorece a manutenção do sistema e a expansão do mercado (AFONSO, 2013).

Na sequência de políticas avaliativas estreitamente articuladas com o exercício do controle social por parte do Estado, pode igualmente ser referenciada à primeira fase do Estado-avaliador a introdução de mecanismos de accountability baseados em testes estandardizados de alto impacto e em rankings escolares, indutores de formas autoritárias de prestação de contas e de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos (idem, p. 272).

A figura apresentada a seguir, apresenta uma síntese dessa passagem de um Estado providência a um Estado avaliador e suas implicações nas políticas de avaliação no contexto das mudanças sociopolíticas contemporâneas:

QUADRO 1 - Estado e Avaliação no Contexto Sóciopolítico Contemporâneo



Fonte: Afonso (2013).

Essa discussão está consubstanciada pela ideia da redefinição das bases que sustentam a regulação social e educacional, e que se encontram respaldadas pelas medidas políticas e administrativas referentes à regulação dos sistemas escolares em seus diferentes níveis. Segundo Oliveira (2004), essas medidas aparecem, ao modo de um apanágio, como soluções

técnicas para os problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares, ao tempo em que apontam para a necessidade de adequação, racionalização e controle dos recursos existentes.

A seguir serão discutidas, de maneira mais particular, as consequências dos princípios dessa reforma do Estado sobre a educação superior e sobre o trabalho docente universitário no Brasil.

2.2 A reforma do Estado e suas consequências para a educação superior: o caso particular das políticas de avaliação

Os reflexos dessas reformas nos sistemas universitários e, mais particularmente no que toca às universidades públicas, promoveram um giro de perspectiva quanto à finalidade da produção de saberes na medida em que, para cumprir os ditames da política neoliberal e de flexibilização econômica, as instituições universitárias deixam de ser o *lócus* privilegiado e autônomo de reflexão e crítica para operarem como “*produtoras subordinadas de conhecimento ao soldo do capital corporativo*” (HARVEY, 2005, p.151).

As origens dos perversos desígnios impostos à educação pública em nível superior, majoritariamente assumidas nos e pelos Governos da América Latina, podem ser atestadas através de documentos e relatórios elaborados por diversos organismos internacionais, dentre os quais se faz sentir notadamente, as influências daqueles emanados através do Banco Mundial.

Com o subterfúgio de enfrentar as crises institucionais atravessadas pelos sistemas universitários dos países latino-americanos e do Caribe, identificados como ineficientes, improdutivos e extremamente burocratizados, o Banco Mundial propõe uma série de modificações estruturais às universidades desse continente, coadunadas com o ideário político-econômico da agenda neoliberal, sendo a principal delas a proposta de expansão, diferenciação institucional e de diversificação das fontes de financiamento consoantes às redefinições do papel do Estado como provedor único das instituições públicas de ensino universitário, além de adaptabilidade e receptividade às exigências econômicas, de um modo em geral, e às referidas ao mercado de trabalho, especificamente (YARZÁBAL, 1996).

O livro publicado pelo Banco Mundial (1995) intitulado: *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, tornou-se um dos mais importantes documentos mundiais sobre a necessidade de reestruturação do ensino superior em países em desenvolvimento, na medida em que definiu políticas e estratégias para a implementação de reformas nesse nível de ensino (CATANI & OLIVEIRA, 2000; ALVAREZ, 2004).

A defesa do Banco Mundial, ao estabelecer essas diretrizes, é a de que a crise da educação superior nos países em desenvolvimento deriva da adoção de um modelo de universidade insustentável do ponto de vista econômico, por ser excessivamente unificado e dispendioso¹⁷. Assim, preconiza a necessidade em reformar a educação superior, estabelecendo uma diferenciação institucional que colocaria de um lado, universidades de excelência como centros de pesquisa e, por outro, universidades destinadas estritamente ao ensino e formação de pessoal técnico especializado. Além disso, essa diferenciação permitiria

¹⁷ Trata-se, no caso em tela, de uma referência ao modelo humboldtiano de universidade. Criado e consolidado no século XIX na Universidade de Berlim por Wilhelm von Humboldt, este modelo preconiza que a Universidade tenha autonomia em relação às pressões externas vindas tanto do Estado quanto das religiões, além de pautar a formação universitária pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

uma maior e mais massiva criação e expansão de instituições de educação superior cuja gestão administrativa fosse mais plural, coexistindo universidades públicas, privadas, institutos técnicos que, por seu turno, apresentariam uma maior diversidade de modalidades de formação para além da educação presencial, incluindo os cursos de curta duração e o ensino a distância (MANCEBO, 2009; LIMA, 2011).

Decorrente da estratégia traçada para a diferenciação institucional, o Banco Mundial defende a necessidade de que as fontes de financiamento da educação superior sejam também diversificadas, através da implementação de cobrança de matrículas e mensalidades para os estudantes; corte de verbas públicas para as atividades consideradas “não relacionadas com a educação” (alojamento/moradia estudantil e alimentação/bandejão); assim como a utilização de verbas privadas advindas de parcerias com empresas¹⁸, através de “serviços” como consultorias e pesquisas. Esses “serviços” deveriam ser administrados através de convênios firmados entre as universidades públicas e empresas, mediados por fundações de direito privado (BANCO MUNDIAL, 1995)

De acordo ainda com o documento em questão, a crise do financiamento das universidades públicas – traduzida pela realidade fiscal da diminuição dos recursos públicos destinados a essas instituições e o correlato aumento de incentivos, como diminuição de impostos, à expansão do setor privado – criam obstáculos à manutenção, conservação e melhoria da qualidade do ensino superior público, afetando o seu crescimento. A esse respeito, Chauí (1999) afirma que a noção de qualidade preconizada pelo Banco Mundial e

¹⁸ No Brasil, a criação da Lei nº. 11.079, de dezembro de 2004, que estabelece as normas para as parcerias público-privado, remete a esse tipo de relação que permite a co-gestão dos serviços públicos sociais, como saúde e educação, e cuja motivação respeita a justificativa da escassez de recursos públicos para investimentos nesses setores.

incorporada no Brasil pelo MEC opera uma inversão ideológica da qualidade em quantidade, ao ser definida...

...como competência e excelência, cujo critério é o atendimento às necessidades de modernização da economia e desenvolvimento social, e é medida pela produtividade, a partir de três critérios: “quanto” uma universidade produz, em “quanto tempo” produz e “qual o custo” do que produz (p.03).

A subsunção do trabalho intelectual ao racionalismo de mercado fruto das políticas econômicas neoliberais, assim como a sua utilização, cada vez mais pujante e banalizada para incrementar o modo de acumulação capitalista, implica em um controle contumaz do trabalho acadêmico e do fazer científico a partir de rígidos padrões de tempo e de produtividade. Assim, imbuídos de um outro espírito, distante daquele em que o intelectual, o pesquisador, mantinha um largo grau de autonomia sobre o seu trabalho, tendo a liberdade de trabalhar naquilo que lhe interessasse, hoje, e mesmo em instituições renomadas...

o mato cresce, o ar-condicionado não funciona, as mentes brilhantes deram lugar a criaturas conformistas e opacas, e a vida acadêmica assemelha-se cada vez mais ao trabalho em uma linha de montagem fordista, com capatazes, metas e uma irritante burocracia¹⁹ (WOOD JÚNIOR., 2012)

Do ponto de vista histórico, as influências de políticas externas sobre a educação superior no Brasil remontam aos anos de 1960 através da *Agency for International*

¹⁹ A esse respeito, indica-se a leitura do Dossiê Nacional sobre Precarização das Condições de Trabalho nas Universidades Públicas, publicado em dois volumes pelo ANDES-SN em abril de 2013, fruto de um trabalho realizado por diversas seções sindicais espalhadas pelo Brasil durante a greve docente de 2012.

Development (AID) ou, como ficou mais popularmente conhecida, USAID (*The United States of America Agency for International Development*), que era a maior fonte de financiamento e de assistência técnica em prol da reorganização do sistema educacional brasileiro, chegando a aportar recursos da ordem de 80% de capital líquido, entre os anos de 1964 e 1967, para os fins descritos (CARVALHO, 2002).

A necessidade urgente em reestruturar a educação superior no Brasil coadunava-se com as origens da imersão do capital em sua crise estrutural conforme já dito anteriormente. Nesse sentido, ela foi emblemática daquilo que, em anos posteriores e na atualidade, vem a se configurar como constituinte de um modelo de universidade cada vez mais alijado de sua função social e mais afinado com os ditames da economia de mercado, e que tiveram papel preponderante nos encaminhamentos do processo da reforma universitária brasileira.

No bojo das sugestões dos especialistas da USAID, encontrava-se, de forma inequívoca, a racionalização das estruturas administrativas para reduzir a capacidade ociosa e os gargalos do sistema, bem como, o estímulo às carreiras técnicas, subjacente à abordagem do investimento em capital humano (idem, 2002, p. 52).

O movimento da reforma universitária, termo utilizado por Fávero (1990) para se referir ao processo de reestruturação das universidades brasileiras não é um caso isolado, mas está inserido no projeto político hegemônico das classes dominantes dos países latino-americanos para atender aos interesses externos, sobretudo dos EUA. Em 1968, sob a tutela do regime ditatorial e a égide do Ato Institucional Nº 5, foi promulgada a Lei nº 5540/68, que instituiu a Reforma Universitária, cujo texto final foi resultado de uma combinação do Plano MEC – USAID, dos Relatórios Atcon (1966) e Meira Mattos (1968), a partir dos quais se

definiu um conjunto de normas inéditas para estruturação e funcionamento das instituições brasileiras de ensino superior, e passou a requerer modelos novos de regulação acadêmica e administrativa.

Antes de passar à análise dos conteúdos constantes ao texto da Reforma Universitária de 1968 bem como seus desdobramentos sobre a educação superior brasileira, faz-se necessário contextualizar o que preconizavam os dois relatórios acima mencionados e que serviram de base para a consecução da reforma realizada.

O primeiro, intitulado “Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira”, mais conhecido como Relatório Atcon, foi elaborado por Rudolph Atcon, assessor da Unesco para assuntos educacionais e membro do AID, e que esteve no Brasil entre junho a setembro de 1965, a convite da Diretoria do Ensino Superior (DES) do MEC para avaliar e diagnosticar as universidades brasileiras. Em seu conteúdo, o relatório preconizava a necessidade de estabelecer critérios quantitativos para auferir a eficácia dos sistemas universitários, com vistas à implantação de um modelo gerencial semelhante ao das grandes empresas.

O Plano Atcon constitui uma das primeiras experiências de avaliação do ensino superior sob a égide do governo militar. E deve ser entendido à luz desse momento político, no qual a educação está atrelada à segurança nacional e também é vista como motor de desenvolvimento. Na percepção de Atcon era imperativo tomar todas as medidas necessárias para garantir a adequação da educação ao modelo econômico capitalista (ZANDAVALLI, 2009, p. 389).

O segundo relatório, foi elaborado pelo Coronel Carlos de Meira Mattos, que participou ativamente das conspirações que levaram ao golpe de 1964, tendo sido nomeado pelo então Presidente Artur da Costa e Silva, em 1967 para presidir uma comissão

encarregada de estudar e propor soluções para o bloqueio das atividades do movimento estudantil dentro e fora das universidades. Levantava preocupações com a falta de disciplina e autoridade nos sistemas universitários, questionava a autonomia das universidades que, em seu entendimento, servia como um meio de disseminar conteúdos prejudiciais à ordem estabelecida. Além disso, sugere a orientação, posteriormente incorporada ao texto da Lei da Reforma Universitária de 1968, e vigente até hoje, de que os Reitores das universidades federais sejam escolhidos pelo Presidente da República, desconsiderando a democracia interna a cada instituição na escolha de seus representantes através do voto dos membros da comunidade acadêmica. Em resumo:

Os princípios de taylorização presentes nas teorias de administração valorizadas pelos teóricos americanos e brasileiros envolvidos na reforma introduziram a sistemática de parcelamento do trabalho na universidade. Todavia, se essa dinâmica era relevante para a empresa, para a universidade significou a fragmentação do trabalho, a despolitização e a desarticulação estudantil. Além disso, submetida a novos modelos curriculares e estruturais, foi perdendo seu comportamento crítico e as oportunidades de aprofundamento em conteúdos indispensáveis à compreensão da vida social, das relações do trabalho e do exercício pleno da cidadania (BOSCHETTI, 2007, p. 226).

Na análise de Florestan Fernandes (1979), a Lei nº 5540/1968 nada mais é, no momento histórico da consolidação do regime de exceção da ditadura militar, que uma resposta das forças conservadoras às demandas advindas de uma parcela significativa da comunidade acadêmica em relação à urgência de reformas do sistema de ensino superior. Esses movimentos buscavam uma reforma que partindo de dentro da própria Universidade, e congregando alunos, professores e funcionários, promovesse alterações profundas e críticas

ao modelo de ensino superior vigente: autocrático, meritocrático, excludente. Pretendia-se uma reforma, então, que pudesse ser vetor de uma revolução democrática na sociedade. Uma Universidade que o povo brasileiro merecesse. Uma Universidade para as massas.

No entanto, ambas as reformas fracassaram sucumbidas pela força da antirreforma “*obscurantista, terrorista, repressiva e fascista*” do regime militar, em muitos de seus aspectos, através da “*reforma no papel*”, desencadeada pelo governo Castelo Branco e pela posterior promulgação da Lei nº 5540/1968, no governo de Artur da Costa e Silva. As elites, assim, tomaram para si uma tarefa que não poderia ser sua, e que Florestan denominou de “*reforma universitária consentida*”. Na visão deste autor,

Em suma, a Universidade foi esterilizada e, diga-se de passagem, com a franca e aberta colaboração de professores e estudantes adeptos da contrarrevolução e do regime ditatorial. O que contribuiu para que ela se convertesse, nos últimos dez anos, na ‘universidade do silêncio!’ Os elementos rebeldes ou independentes, que se identificavam com as antigas bandeiras de luta, ficaram amplamente marginalizados e em uma situação comparativamente pior que a dos companheiros ‘punidos’ e expulsos do convívio universitário. O que explica por que não surgiu uma Universidade de resistência e por que só agora volta à tona a questão cultural e política da reconstrução da Universidade (FERNANDES, 1979, p. VIII).

As principais modificações instituídas pelo texto da Reforma foram:

a) a abolição do sistema de cátedras, em favor de um regime de progressão na carreira docente via titulação e mérito acadêmico;

- b) a indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, além da instituição do “ensino especial”;
- c) a definição de regras próprias para a carreira docente, para o acesso dos alunos e para a organização dos currículos;
- d) a expansão do ensino superior e a participação do segmento privado.

Essas modificações introduzidas pela Reforma Universitária de 1968 e reificadas posteriormente pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB em 1996, acabaram por afetar tanto os processos de gestão organizacional, em suas dimensões formal e normativa, quanto atingiram os processos microgestionários de organização dos saberes. Além disso, modificaram as relações das instituições com seus ambientes externos, ou seja, com os demais setores produtivos e com as organizações da sociedade civil.

O texto da Lei nº 5540/1968 coloca a ênfase na racionalidade como princípio norteador das demais diretrizes que propugna. A linguagem tecnicista, tributária da influência e das indicações feitas por Rudolph Atcon, e já discutidas aqui, aponta para a conformação de um projeto de universidade oposto àquele preconizado por Fernandes (*idem*).

Ao contrário, como projeto das classes dominantes e comprometido com interesses mercadológicos que atendem à reprodutibilidade do capital, desvincula propositadamente educação e saber, com vistas a treinar indivíduos para o mercado de trabalho. Este mesmo projeto é o que transfere e subordina as universidades brasileiras ao Ministério do Planejamento, Organização e Gestão (MPOG), por que a educação superior passa a ser, do ponto de vista econômico, compreendida como uma “variável flutuante” que, em não dependendo dos investimentos estatais exclusivos, necessita esperar os fluxos e refluxos da

especulação financeira que é quem vai determinar ora os investimentos ora o corte de verbas destinado às universidades, a partir de critérios absolutamente alheios à educação e à pesquisa.²⁰

Apêndice do Ministério do Planejamento, a universidade está estruturada segundo o modelo organizacional da grande empresa, isto é, tem o rendimento como fim, a burocracia como meio e as leis de mercado como condição. Isso significa que nos equivocamos quando reduzimos a articulação universidade-empresa ao polo do financiamento de pesquisas e do fornecimento de mão de obra, pois a universidade encontra-se internamente organizada conforme o modelo da grande empresa capitalista. Assim sendo, além de participar da divisão social do trabalho, que separa trabalho intelectual e manual, a universidade ainda realiza em seu próprio interior uma divisão do trabalho intelectual, isto é, das atividades docentes e da produção de pesquisas (CHAUÍ, 2001, p. 56).

O proposto pela Lei nº 5540/1968 é norma ainda vigente nas universidades brasileiras, embora outras reformas já tenham sido produzidas. Sua força tem sido afirmada por meio de instrumentos diversos, dentre os quais se destacam aqueles que enfatizam a necessidade de modernização das instituições de educação superior. O termo modernização, embora se ofereça como portador de um leque semântico amplo, encerra, neste caso particular, o imperativo de que a educação superior se torne *mais produtiva*, sendo a produtividade acadêmica compreendida com base nos critérios de produção e de rendimento estabelecidos,

²⁰ Como é o caso atualíssimo da tramitação do Projeto de Emenda Constitucional N 55 que hoje tramita no Senado Federal brasileiro e que prevê, como política econômica de ajuste fiscal, o congelamento por duas décadas dos gastos públicos primários, diminuindo drástica e dramaticamente os investimentos em saúde e educação.

tal como o foi o legado da administração científica do trabalho, por meio de escores, indicadores, estabelecidos através de uma administração gerencial do trabalho acadêmico.

Consoante com essa perspectiva, de modernização, de eficiência e de maximização de resultados que justifiquem, na relação entre custo e benefício, os aportes financeiros recebidos é que foram introduzidos mecanismos de avaliação de desempenho que servem ao propósito de balizar a qualidade dos serviços prestados pelas instituições públicas de educação superior, seu rendimento e sua produtividade. No tocante à relação estabelecida entre alocação de recursos públicos e eficiência, o Banco Mundial (1995) sugere que a criação de políticas de avaliação seja meio suficientemente eficaz para este fim, posto que *“o principal fator determinante do desempenho acadêmico é, talvez, a capacidade de avaliar e vigiar a qualidade dos resultados do ensino e da pesquisa”* (p. 78).

Destarte toda a vultuosidade que essa lógica assume, na América Latina, e mais especificamente no Brasil a partir da década de 1990, o projeto de implementação de universidades afeitas à lógica da mercadorização, com ideais privatizantes, é observado desde a década de 1960 e mesmo anteriormente à Lei da Reforma de 68. Pode-se localizar que as origens da construção, ainda assistemática, de políticas de avaliação universitária remontam à década de 1950 e servem de lastro para os processos avaliativos em larga escala observados em anos posteriores, conforme afirma Sguissardi (1997, pp. 46-47):

É no final dos anos 50 e nos anos 60, culminando com a reforma Universitária, que se pode localizar as origens do atual processo de avaliação no Ensino Superior, ainda que ele tenha sofrido significativas transformações em razão das mudanças nos principais fatores estruturais e conjunturais que o condicionam (SGUISSARDI, 1997, pp. 46-47).

A partir da análise de documentos emanados pelo MEC, serão apresentados e descritos os principais desses instrumentos, agrupando-os pelo período em que foram elaborados e em que contexto foram produzidos, tal como se segue.

Criado pelo Decreto nº 62.937, de 02 de julho de 1968, o Grupo de Trabalho Para a Reforma Universitária (GTRU) teve inspiração direta dos Relatórios Atcon (1965) e Meira Mattos (1967) e constituiu-se como uma resposta do governo militar às demandas do movimento estudantil e de um conjunto de professores ligados a setores definidos como mais progressistas nas universidades, que cobravam solução para problemas como ausência e/ou insuficiência de vagas, melhorias na gestão de recursos para a educação, democratização, dentre outras. Cabe ressaltar que foram os resultados consolidados por esse grupo que levou à formalização, no exíguo prazo de 30 dias, do texto da Lei da Reforma Universitária implementada neste mesmo ano.

Como já vimos com Fernandes (1980), as exigências estudantis e de grupos de docentes que defendiam um projeto de *universidade crítica e democrática* não foram contempladas pelo projeto encampado e levado à cabo pelas classes dominantes e pelas frações de classe burguesas, no resguardo de seus interesses e na conformidade com as políticas internacionais de expansão do capital. O grupo de trabalho acima citado foi criado com o objetivo de *estudar a reforma da universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país* (BRASIL, 1968, p.21).

Embora tecendo críticas ao modo como os integrantes do GTRU conduziram os trabalhos, assumindo uma postura de acolhimento e de obediência às demandas impostas pelo governo militar, e legitimando todo o projeto já anteriormente forjado, Fernandes (1980)

considera que há pontos positivos observados no relatório produzido por este grupo, e que tiveram destaque na Lei da Reforma Universitária, tais como:

- a) implantação do regime de dedicação exclusiva;
- b) definir como função dos departamentos a distribuição dos encargos docentes e de pesquisas e extinguir as cátedras;
- c) instituir a representação estudantil de proporcional de 1/5 nos órgãos colegiados das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior;
- d) adaptar o concurso vestibular ao nível de complexidade do ensino do segundo grau e estabelecer critérios satisfatórios para progressiva unificação dos exames de ingresso;
- e) fixar em 180 dias, excluído o tempo para provas e exames, o tempo de duração do ano letivo regular, removendo sua coincidência com o ano civil.

2.3. As políticas de avaliação da educação superior no Brasil da década de 1980 aos dias atuais – os antecedentes do SINAES

Nos anos de 1970, em decorrência da Lei nº 5540/1968, houve uma remissão das preocupações em torno das políticas de avaliação universitária, somente sendo retomada a preocupação com esta questão nos anos de 1980, com a criação do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), instituído pelo MEC (1983), por iniciativa da Confederação Federal de Educação (CFE) e da então Associação Nacional de Docentes (ANDES), e foi

constituído majoritariamente por membros da comunidade acadêmica, em um contexto de redemocratização do estado brasileiro, recém-saído da ditadura militar. Apesar do curto tempo de duração dos trabalhos do PARU, este é considerado como a primeira iniciativa propriamente dita de sistematização das políticas de avaliação da educação superior no país (BARREYROS & ROTHEN , 2008).

O PARU teve como objetivo primordial elaborar um diagnóstico sobre as condições concretas de realização das atividades concernentes à educação superior a partir de estudos que considerassem a gestão das IES (poder e tomada de decisões, administração acadêmica, administração financeira e política de pessoal) e os processos de produção e disseminação do conhecimento.

O PARU foi considerado como um programa de propostas progressistas, visto que havia sido fruto de debates intensos sobre a realidade das universidades brasileiras num contexto de abertura política e de fortalecimento do movimento docente, através da inserção do setor público no sindicalismo e das reivindicações dos docentes durante a greve de 1983, o que vem a diferenciá-lo das proposições que lhe antecederam e daqueles que lhes são posteriores.

A proposta do PARU destacava a diferença entre a norma ideal sancionada e a operacionalização desta na realidade. Propunha questionar o conhecimento produzido, levando em conta o contexto sócio-econômico no qual estaria inserida a IES. Assim, pretendia desvendar como estariam sendo concretizados os objetivos de cada IES, bem como sua articulação com o uso de recursos, com as determinações externas e as relações políticas internas (BARREYROS & ROTHEN , 2008, p. 134).

O modelo de avaliação proposto pelo PARU, neste sentido, diferenciava-se pelos princípios e pela metodologia adotada, posto que preconizava uma participação ampla e protagonista da comunidade acadêmica no processo avaliativo, inaugurando uma perspectiva de avaliação formativa e emancipatória, que distava do modelo apresentado, por exemplo, pela CAPES cujo viés era, já naquela época, baseado somente em aferição de dados quantitativos. No entanto, embora tenha sido um esforço importante, os resultados obtidos com o trabalho realizado pelos membros do PARU sequer foram publicizados, tendo sido o programa desativado um ano após o seu início.

Após esta experiência, em 1985 no governo do então Presidente José Sarney, foi instituída pelo Decreto nº 91.177 a Comissão Nacional Para Reformulação da Educação Superior. Congregavam esta comissão membros da comunidade acadêmica, constituídos a partir de uma heterogeneidade de posições políticas e ideológicas mas com predomínio de posturas conservadoras e liberais. Esta mescla de posicionamentos fica clara em alguns dos princípios norteadores propostos por esse grupo de trabalho, com ênfase na relativa discrepância, por exemplo, entre a defesa da autonomia universitária e respeito à democracia interna e as consignas relativas à ênfase na meritocracia, nas avaliações meramente quantitativas de desempenho acadêmico e no incentivo à expansão e ao financiamento de instituições privadas de ensino e pesquisa subsidiadas com recursos públicos.

Em síntese, a Comissão Nacional compreendia que a contrapartida da autonomia universitária seria o desempenho das instituições. O controle do desempenho se daria pela avaliação efetivada pelos pares, e, a partir desta, seria criado um sistema meritocrático que nortearia o financiamento estatal da educação superior (BARREYROS & ROTHEN, 2008, p. 141).

No ano de 1986 foi criado pela Portaria nº 170/86 o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), formado por cinco técnicos do MEC, e tendo como referencial o relatório elaborado pela Comissão cima citada. O documento produzido pelo GERES é considerado como aquele que, dentre as propostas elaboradas até então, mais toca na questão da avaliação do desempenho e da produtividade e apresenta a propositura da desvinculação da pesquisa como atividade própria à educação superior, além de se contrapor à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, que já constava no texto da Reforma Universitária de 1968 e nas postulações posteriores a ela. Esse ponto rechaçado veementemente, à época, pela Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência (SBPC) e pelo ANDES. Vejamos quanto à perspectiva da avaliação, segundo o relatório do GERES:

A avaliação de desempenho cumpre papel importante não apenas do ponto de vista do controle social da utilização de recursos, mas também no processo de formulação de políticas e de estabelecimento de normas para o sistema educacional. O sucesso dos procedimentos de avaliação que serão desde logo complementados será elemento fundamental para o bom desempenho do Conselho Federal de Educação no seu novo papel, assim como dos órgãos executivos do Ministério na execução das normas emanadas daquele colegiado. Todo processo de avaliação exige um período razoável de maturação até que seus procedimentos e metodologia adquiram a confiabilidade indispensável. (BRASIL, 1986, p. 9)

O que não se encontra explicitado no relatório produzido pelo GERES é que seu caráter é restritivo e pouco democrático em sua efetividade prática e sob diversos aspectos, dentre os quais se destaca aquele relativo à política de avaliação, que ficaria a cargo de técnicos executivos do MEC, sem necessariamente possuírem estes avaliadores conhecimento

prático da vivência acadêmica e das particularidades das instituições de educação superior e do trabalho docente.

De acordo com Almeida Júnior (2004), ao proceder articulações entre avaliação e qualidade das IES públicas, as propostas contidas no relatório do GERES abrem espaço importante para o ensejo de práticas de regulação e controle da produção acadêmica e do trabalho docente, na medida em que a avaliação da qualidade é, em verdade, um eufemismo para mascarar o real interesse que recobre a questão, qual seja, a de um controle para fins de mercado afeitos à lógica do empresariamento do conhecimento. A esse respeito, é lúcida e pertinente a conclusão a que chega Zandavalli (2006), quando afirma que:

É lícito observar que enquanto refreou a expansão das IES públicas, por meio de cortes de verbas, o Estado abriu as comportas ao setor privado, desenvolvendo processos formais de avaliação que não resultaram em efetivo controle da qualidade, mas na sua substancial queda (p. 418).

Como continuidade das discussões em torno das políticas de avaliação da educação superior, e cada vez mais afinadas com as diretrizes propostas pelos organismos multilaterais, foi criado pelo MEC, no ano de 1993, o Programa Brasileiro de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) que consistiu em estabelecer, conforme o disposto em seu artigo 1º, “*diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras*”. As ações do PAIUB foram desenvolvidas através de Comissão Nacional de Avaliação, assessorada por técnicos vinculados à SESu, e era composta por representantes de entidades diversas e também por professores universitários. O resultado dos trabalhos desta comissão está delimitado no texto intitulado: “*Documento Básico - Avaliação das Universidades Brasileiras: uma proposta nacional (1993)*”.

Neste documento encontra-se de forma bastante clara a definição de uma política de avaliação voltada aos interesses prescritos pela ideologia neoliberal e que posteriormente viriam a ser confirmadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e por toda a política de contingenciamento dos gastos públicos com educação e saúde envidados pelo governo de FHC e o patente sucateamento das universidades públicas, sobretudo as federais, o que demandou a criação de novos instrumentos de avaliação cada vez mais assentes com a lógica tendencial das privatizações, a partir da máxima: “avaliar, diagnosticar, demonstrar a ineficiência e transferir a gestão para a iniciativa privada”

Na fundamentação do Documento Básico cita-se a importância do processo de avaliação como contraponto da proposta institucional da IES, de modo a propiciar: contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; constituir-se como uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; desencadear um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. A noção de prestação de contas ou o accountability é justificado pelo fato de a educação ser um bem público, gerido com recursos públicos, o que exige “[...] ser avaliada em termos da eficácia social de suas atividades, bem como em termos da eficiência de seu funcionamento.” (BRASIL, 1993, p. 3)

Segundo Belloni (2000) nesse programa a avaliação institucional é vista como um processo para a correção de rumos, na medida em que preconiza mudanças nos objetivos e nas formas de atuação de cada universidade, com vistas a promover a melhoria permanente da qualidade e da pertinência das atividades acadêmicas através de revisão e aperfeiçoamento dos projetos acadêmicos e sócio-políticos das instituições. Em 1996, 70% das universidades federais brasileiras reconhecidas pelo MEC integravam o sistema PAIUB e, em 2000, todas as instituições já faziam parte do referido programa.

No final de 2003, o então ministro da educação, Cristóvam Buarque, constituiu a Comissão Especial de Avaliação (CEA) presidida pelo professor José Dias Sobrinho, cuja finalidade era a de *“analisar, fornecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e das políticas de avaliação da educação superior e elaborar a revisão crítica de seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados”* (MANCEBO, 2004, p. 07).

Esta comissão produziu o documento: *“Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) - bases para uma nova proposta da educação superior”*, que culminou com a aprovação da Lei nº10.861/04, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior no país.

De acordo com Mancebo (2004) o teor desse sistema de avaliação diz respeito a uma necessidade em privilegiar o tratamento da educação como coisa pública e como direito inalienável de todos e dever do Estado, remetendo à construção de uma nova cultura avaliativa de natureza formativa capaz de firmar ao mesmo tempo e em todas as instituições, públicas e privadas, a consciência de sua função pública e de seu compromisso público inarredável com a sociedade brasileira.

A política de avaliação das instituições de ensino superior no Brasil deve levar em consideração a heterogeneidade das organizações universitárias, bem como a grande diferença entre os objetivos das universidades públicas e privadas. Segundo Alvarez (2004) é também essencial definir o conceito de qualidade pelas pessoas implicadas nas atividades que estão sendo avaliadas, os professores, posto que é na situação de trabalho que ela se manifesta. A avaliação deve ser um processo baseado na atividade, ou seja, tendo como instrumento principal a análise do trabalho realizado durante um determinado período e *“esta análise não pode ser fundamentada apenas em relatórios, devendo conter um período de observação, de*

conversas, encontros coletivos com os diferentes grupos que vivem as situações de trabalho” (*idem*, 2004, p. 200).

Ainda segundo a autora citada, os sistemas de avaliação da produção acadêmica podem servir para produzir efeitos negativos entre os professores universitários, pois modificam seus processos de trabalho com vistas à garantia da qualidade via acumulação de pontos. Nesse sentido, os docentes direcionam suas atividades à publicação de artigos em revistas *indexadas*, classificadas como de *estrato superior, médio e baixo*, sendo as pontuações para avaliação das produções individuais e de programas de pós-graduação que reúne em seus quadros docentes permanentes correspondentes ao estrato em que sua produção é publicada. Esse sistema promove o acirramento das competições e dos climas de animosidade interdepartamentais e entre programas de pós-graduação e universidades.

A adoção de políticas referidas à avaliação das instituições públicas de ensino superior preconizadas pelo Banco Mundial e referendadas pelo Governo brasileiro, e seus consequentes rebatimentos sobre o trabalho docente universitário, aparece como um caso particular da série de reformas em curso também em outras áreas da vida social, constituindo-se em um instrumento privilegiado dos processos graças aos quais o trabalho intelectual dos docentes de IES públicas é subsumido pelas dinâmicas contemporânea mais gerais das relações capital-trabalho.

Os processos de avaliação institucional e do trabalho docente no locus acima citado, além de serem dispositivos de controle do Estado, correspondem à emergência de um sistema de classificações e ranking das instituições, utilizados para finalidades várias no espaço público. O referido sistema encontra-se estrategicamente pautado para aferir produtos e resultados, sistematizando em escala hierárquica os desempenhos institucionais em nome do fortalecimento e funcionamento do mercado do ensino superior (GOMES, 2002, p. 288).

Nesse contexto, as políticas públicas brasileiras consoantes à reforma universitária, implementadas sobretudo a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso, relacionadas com a necessidade de diversificação e diferenciação das instituições de ensino superior, apresentam uma centralidade da avaliação universitária²¹ como instrumento privilegiado de ampliação do controle sobre a produção acadêmica e sobre o trabalho docente.

Subsumido às exigências da competitividade, da produção/reprodução do capital e da lógica de mercado, o trabalho intelectual passa a ser mensurado a partir de critérios preponderantemente quantitativos, ensejando um ambiente de trabalho que tem sido associado à emergência de níveis crescentes de estresse e conseqüente adoecimento dos docentes e outros atores/atrizes a eles relacionados, privilegiando aspectos da atividade docente que têm sido questionados de diversos modos e com tonalidades diferentes, consideradas as especificidades das áreas e das posições das universidades no campo de ensino universitário brasileiro.

Universidades e instituições de ensino superior ao redor do mundo têm sido afetadas, de alguma maneira, pelas mudanças referidas ao Estado e à crise capitalista. O sentido dessas transformações é, por assim dizer, o da imperativa exigência de que essas instituições sejam configuradas, não mais como organizações sociais, mas como organizações produtivas neoprofissionais, heterônomas, operacionais e empresarial/competitivas (SGUISSARDI, 2004).

Segundo Catani e Oliveira (2000) a reestruturação do ensino superior brasileiro segue as orientações do Banco Mundial, naquilo que se refere à identificação e diagnóstico da crise

²¹ Vide O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e, mais recentemente, o Projeto de Lei nº 4372/2012 que pretende a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES).

atual do capitalismo, e tem por objetivo definir estratégias e políticas para a implementação das reformas necessárias a fim de que estas se coadunem com o ideário que colabore para sua superação conjuntural.

... o ideal, à semelhança da reforma implementada no Chile, é lograr un sistema de ensino superior que funcione bem, seja diversificado e experimente crescimento, inclusive no que se refere à redução do gasto público por estudante. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 03 [tradução livre nossa])

As diretrizes do Banco Mundial, naquilo que concerne à educação superior para os países da América Latina e o Caribe, datam do início da década de 1980 e, a partir de uma série diagnóstica e, posteriormente, propositiva, aduz que os resultados auferidos da investigação consideraram as instituições desses países *ineficientes, improdutivas e extremamente burocratizadas* (BANCO MUNDIAL, 1995).

Para sanar os problemas relativos aos sistemas universitários, o Banco Mundial propõe que sejam constituídas estratégias baseadas nos princípios da *eficiência, qualidade e equidade*, e que as políticas para promoção e implementação das mudanças necessárias sejam pautadas em quatro critérios: a) diversificação e expansão das instituições, incluindo aí o apoio ao desenvolvimento de instituições privadas; b) incentivos à diversificação das fontes de financiamentos das instituições públicas; c) redefinição do papel do governo na educação superior; e d) adoção de políticas de avaliação destinadas a priorizar os objetivos da *qualidade* e da *produtividade* (BANCO MUNDIAL, 1995).

Consoante com as diretrizes políticas de reestruturação do ensino superior propostas pelo Banco Mundial, o MEC passou a instituir programas de avaliação institucional que

buscassem o atendimento da eficiência, da qualidade e da produtividade, a partir de relatórios periódicos realizados por consultores externos ligados às principais agências nacionais de fomento à pesquisa científica.

No caso do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por exemplo, a avaliação da atividade docente universitária é realizada por meio da apreciação de projetos de indivíduos e de grupos de pesquisa, cujo objetivo principal é a concessão de bolsas a partir de critérios quantitativos relacionados à produção acadêmica dos proponentes. Já no caso da CAPES, a metodologia de avaliação adotada inclui o julgamento dos cursos de Pós-Graduação por pares escolhidos entre os professores/pesquisadores atuantes nos vários programas existentes no país (ALVAREZ, 2004).

Segundo a autora citada, além dessa avaliação externa, baseada em resultados quantitativos relativos à produtividade, em 1998, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, foi instituída a Gratificação de Estímulo à Docência (GED), espécie de resposta paliativa às reivindicações dos professores relativas ao reajuste salarial de 46% referente às perdas derivadas da implementação do Plano Real. A GED se constituía como um sistema de pontuação das atividades de ensino, administrativas e de extensão baseada *“na aferição da produtividade e da qualidade acadêmica via resultados numéricos, sendo considerada “um instrumento parcial, insuficiente e inadequado” (idem, p. 207).*

De acordo com Peixoto (2004) a adoção desses sistemas oficiais de avaliação da educação superior, baseados no controle de qualidade, inserem-se no contexto de uma crise institucional vivida pelas universidades em todo mundo em consequência da crise do capitalismo, e da desaceleração da produtividade industrial nos países de economia central. Assim, as limitações financeiras decorrentes da crise fiscal do Estado, promoveram cortes

orçamentários significativos para as universidades públicas que se viram forçadas a buscar financiamentos no setor privado, além de terem que competir com as universidades privadas.

Na trilha do discurso da otimização dos processos e da melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas instituições de ensino superior do país com vistas a garantir sobrevivência competitiva no “**mercado**”, o MEC tem se ocupado em instituir políticas de acompanhamento e de avaliação das universidades públicas e privadas, a fim de auferir-lhes medidas sobre a qualidade do ensino e sobre a produtividade. Segundo Trigueiro (2000), as avaliações institucionais não se justificam senão pelo seu caráter constitutivo em todo o processo mais amplo de gestão da instituição, e cujo objetivo é o de alcançar a melhoria da qualidade de seus processos e de seus resultados.

Outra consequência promovida pelo sistema avaliativo vigente diz respeito às apreciações errôneas da produção acadêmica realizada a partir de um critério único, sem levar em consideração o processo de trabalho e as condições materiais para realizá-lo, posto que as realidades vivenciadas pelos professores, nas diversas instituições universitárias no país, são bastante heterogêneas. Além disso, ao privilegiar a pesquisa como indicador da produtividade docente, as avaliações baseadas no resultado do trabalho acadêmico restrito à quantidade de *papers* publicados em revistas de *indexação* internacional relegam as atividades relativas ao ensino e à extensão a um segundo plano, como se estas restassem menos importantes na dinâmica da avaliação.

No atual modelo, o desempenho dos professores universitários é avaliado a fragmentação do princípio de indissociabilidade que deveria ser o sustentáculo da produção acadêmica.

... por não serem reconhecidas nem do ponto de vista econômico, nem do ponto de vista de status social, as atividades relacionadas ao ensino, extensão e administração universitária não ganham visibilidade. Desta feita, a avaliação da produção acadêmica é feita com base em critérios quantitativos adotados mundialmente mas que possuem e impõem limitações, embora tentem parecer neutros (ALVAREZ, 2004, p. 216).

Segundo Mancebo e Rocha (2002) a questão da avaliação da educação superior tem se constituído como uma das principais ferramentas de balizamento das políticas institucionais deste nível educacional, firmando-se como um dispositivo de controle e regulação social que imprime os contornos de parte substancial do trabalho docente, além de suscitar novas formas de relação entre os pares, e de carrear efeitos sobre a saúde desses profissionais, dentre os quais: a segregação pela competitividade, a precarização do trabalho, o estresse e a falta de sentido na realização de suas ações.

Para compreender o que é o trabalho docente, para além da posição de uma educação fetichizada, é preciso levar em consideração o duplo sentido que possui a categoria trabalho. Primeiro, em seu sentido ontológico, sendo definido como aquilo que distingue os seres humanos dos demais animais da natureza (a metáfora da abelha, em Marx) como seres sociais e de cultura; e, em um segundo sentido, que se expressa sob certas condições materiais e históricas determinadas. Na atividade docente, como em qualquer outro trabalho humano, estão colocados esses dois sentidos. Assim, a docência tem como finalidade suprir necessidades sociais e produzir valores, de uso e de troca. Entretanto, como em nenhuma outra época, na contemporaneidade vemos o trabalho docente ser cada vez mais utilizado como instrumento no processo de valorização do capital.

De acordo com Mandel (1979) a tendência em tornar a Universidade e o trabalho docente funcionais à lógica do capital é levada ao extremo quando ensino e pesquisa

universitários encontram sua função subsumida a projetos específicos de empresas privadas. A ênfase nas superespecializações, na instrumentalização do trabalho intelectual e a sua consequente proletarização, são manifestações objetivas de uma alienação crescente do trabalho reforçada pela dinâmica das avaliações que alheiam as produções de sentido em favor da adequação ao cumprimento de tarefas passíveis de quantificação. Determinadas pela lógica do mercado, as avaliações submetem os trabalhadores intelectuais às mesmas leis da oferta e da procura que fixa os salários como o faz há mais de duzentos anos com os trabalhadores manuais.

Um processo de proletarização do trabalho intelectual está, pois em marcha. A proletarização não significa essencialmente (e em certos casos de modo nenhum) um consumo limitado ou um baixo nível de vida, mas uma alienação crescente, a perda de acesso aos meios de trabalho e descontrolo das condições de trabalho, uma subordinação crescente do trabalhador a exigências que não tem mais nenhuma ligação com as suas capacidades ou as suas necessidades próprias (idem, p. 43).

Efetivamente, no entanto, faz-se mister que seja analisada a realidade concreta, neste caso específico das Universidades públicas e os rebatimentos dos procedimentos de avaliação do trabalho docente subsumido ao capital como uma tendência neste momento predominante das relações capitalistas de produção, em que o trabalho intelectual só assume proeminência se as descobertas científicas são avaliadas como inovações e aplicações rentáveis.

2.4. As políticas de avaliação no contexto da internacionalização da educação superior: a primazia do discurso da qualidade e seus rebatimentos sobre a atividade acadêmica

Trata-se de uma doença do momento, a doença da qualidade? O vírus Q parece haver afetado e contaminado o mundo inteiro, de norte a sul, de leste a oeste. Ou trata-se de uma nova religião? Qualidade escrita com letra maiúscula e com toda uma nova casta de altos sacerdotes servindo à sua avaliação? Ou será moda falar da Qualidade?

(Vroeijenstein)

Com vistas a contextualizar como as políticas públicas de avaliação das universidades brasileiras encontram-se vinculadas aos processos de internacionalização da educação superior, a partir das exigências de organismos multilaterais e corporações mercantis, neste capítulo serão apresentadas análises relacionadas ao respaldo que tais políticas nacionais de avaliação/acreditação encontram em uma poderosa, mas nem sempre visível, rede de agências e de atores do capitalismo global. Além disso, envidaremos esforços no sentido de apresentar, em termos conceituais e analíticos, como o discurso hegemônico e imperativo da qualidade aparece como termo frequente em programas e documentos oficiais governamentais, como se fosse a panaceia universal para os males da gestão organizacional, da eficiência e eficácia dos sistemas de ensino.

A transposição da ideologia envolta no termo Qualidade Total, advinda de um modo de gestão empresarial vinculado ao toyotismo para o cenário da produção acadêmica não se

dá por obra do acaso, mas por interesses e contradições que envolvem sua origem, sua consolidação e seus desdobramentos. Os procedimentos técnico-organizacionais do toyotismo e a ideologia que funda sua base conceitual aparecem como o novo espírito que anima o processo de reestruturação do capital. São princípios, valores e regras de gestão do trabalho que encontram abrigo em todos os setores da produção capitalista, indústria e serviços, inclusive naqueles referentes à administração pública. Sob a acumulação flexível do capital, o modelo de gestão do trabalho proposto por Taichi Ohno, à maneira do que significaram as estratégias introduzidas por Taylor e Ford à sua época, corresponde às necessidades e demandas do capitalismo a partir de sua crise estrutural. Concordamos, pois, com o pensamento de Thayer, quando diz que: *“nada acontece fora da economia global e da ordem transcultural que a acompanha (...) circunscrita no neocosmopolitismo e na economia transnacional”* (THAYER *apud* ALMEIDA, 2002, p. 124). Nesse sentido, o discurso retórico e a prática persistente da *“qualidade total”*, alcançam difusão irrestrita no mundo do trabalho, em seus diversos campos, apresentando-se como filosofia e técnica imprescindível à garantia de sobrevivência em um ambiente extremamente competitivo.

Os reflexos da disseminação da ideologia da qualidade total não se restringem às grandes corporações, indústrias, empresas, mas imiscuem-se como discurso e prática hegemônicos no campo da educação adquirindo, frequentemente, um sentido monossêmico, unilateral e pleno de significados ancorados nos interesses do capital e funcional, portanto, à sua reprodutibilidade. Nesse sentido, esta concepção de qualidade total na educação carrega em si um desdobramento da proposta política da ideologia neoliberal, cujo intuito é o de amoldá-la enquanto campo estratégico à lógica empresarial e às necessidades do mercado.

A “qualidade total”, por isso, deve se adequar ao sistema de metabolismo sócio-reprodutivo do capital, afetando desse modo tanto a produção de bens e serviços como as instalações, maquinários e a própria força humana de trabalho. (...) Precisando acompanhar a competitividade existente em seu ramo produtivo, os capitais desencadeiam uma lógica que se intensifica crescentemente, da qual a “qualidade total” é um mecanismo intrínseco e funcional (ANTUNES, 2005 , p. 43).

Os processos de mercadorização da educação – produzidos pelo concurso da ação política de atores internacionais e agências financeiras multilaterais, além da participação dos governos nacionais e regionais – congregam o interesse e a expectativa de que a educação superior torne-se uma mercadoria-chave para a acumulação do capital. Nesse sentido, os processos de avaliação da educação superior, em nível mundial, tornam-se a baliza mestra em torno da qual gravitam os diagnósticos sobre a qualidade dos resultados/produtos frutos da produção acadêmica.

Tendo como processo genealógico constitutivo o desenvolvimento do capital em sua fase de acumulação flexível e financeirizada, os discursos e práticas concernentes à qualidade total são utilizados no campo da educação como simulacro da sua aplicação na gestão empresarial, e aparece como novo léxico e nova “proposta pedagógica” alternativa e, no entanto hegemônica, às crises da educação.

Consoante a essa contextualização, as discussões e políticas públicas em educação passam a colocar em evidência a gestão da qualidade como questão fundamental à construção de respostas/soluções aos problemas educacionais e seus sistemas de ensino, diagnosticados como ineficientes e, portanto, insuficientes para atender às demandas da sociedade. Alguns autores, como Adams (1993), Enguita (2001) e Casassus (2007), atribuem que o ponto de convergência para a assunção desta temática como pauta principal no que concerne às

políticas educacionais, foi registrado pelo lançamento nos EUA, do relatório intitulado: “*Uma nação em risco: a urgência de uma reforma educacional*” (United States Department of Education, 1983), cujo conteúdo versava sobre a ineficiência da educação pública naquele país que ameaçava a integridade nacional e, mais grave, o posicionamento estratégico dos EUA no jogo da competitividade internacional. Complementando o cabedal de relatórios, pesquisas e outros documentos referentes a esta questão, A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), produz no ano seguinte, 1984, o relatório “*As Escolas e a Qualidade*”, no qual corrobora a urgente necessidade em transformar a promoção da garantia da qualidade total na educação como política prioritária para os seus países membros.

No decorrer desses debates nacionais e internacionais, configurou-se um consenso em torno da ideia de que a educação é o instrumento de política pública mais adequado para resolver os problemas cruciais da sobrevivência e do desenvolvimento das sociedades como são o crescimento econômico e a integração social. O primeiro deles é percebido sob a ótica da teoria do capital humano (em suas diferentes versões) e o segundo apoia-se na ideia de que a integração se dá mediante os mecanismos de equidade e socialização de valores e códigos culturais comuns através do sistema escolar (CASASSUS, 2007, p.42).

A prática da gestão da qualidade aplicada à educação, mesmo quando pretensa e eufemisticamente revestida de uma aura que parece incorporá-la ao conceito de equidade, aparecem vinculadas a propostas estritamente instrumentais e ligadas a supostos efeitos econômicos e a interesses privados. Um exemplo disto é a dinâmica da expansão do número de instituições escolares a partir dos anos de 1980, com ênfase na oportunidade de abertura de escolas privadas, acompanhada de políticas que ensejam a ampliação e democratização do acesso e da permanência nos bancos escolares. A contradição reside no fato de que as

reformas educacionais “modernizadoras” referentes a esta expansão e “democratização” e universalização do acesso – sob a consigna de uma “escola para todos” - estão consubstanciadas por medidas técnico-políticas muito mais do que por questões ético-pedagógicas. Para Enguita (2001), a ampliação do acesso alterou o sentido social da escola numa sociedade de classes, e sintetizando seu pensamento sobre a questão da seguinte maneira:

O processo constitui assim em colocar vinhos em tonéis velhos, em incorporar todos a um ensino que não havia se configurado pensando na sociedade em seu conjunto, mas em uma reduzida parte da mesma. Presumia-se que o que era ou parecia ser bom para os que até então vinham desfrutando-o com exclusividade também o seriam para os demais. Entretanto, a única coisa que com segurança tinha de indiscutivelmente 'bom' era sua exclusividade, e isto foi justamente a primeira coisa a ser perdida. Perdida essa característica, era apenas questão de tempo que os setores recém incorporados a cada nível de ensino, e inclusive os mesmos que já o frequentavam antes, se perguntassem sobre se necessariamente tinha este que continuar sendo o que era ou se, pelo contrário, deveria melhor adaptar-se à diversidade de expectativas e interesses de seu público ampliado (idem, p. 97)

Ora, a negação dessa contradição imanente de que, numa sociedade dividida em classes, não cabe o resgate de um imperativo liberal de uma expansão “para todos”, é justo o que anima a proposta de estabelecimento de padrões de qualidade que possam ser verificados universalmente em todos os níveis de escolarização.

A conjugação da gestão de escolas e universidades a uma lógica cuja primazia está vinculada aos aspectos econômicos e mercadológicos tem predominado nas discussões sobre qualidade e avaliação, orientando o desenho, em nível mundial, das políticas públicas para

esse setor. A perspectiva dominante que engloba a ideologia da qualidade como resultado de provas, exames, indicadores quantitativos, dentre outros, tem o objetivo fulcral de condicionar o conhecimento e a sua produção, o ato de pensar e de criar, amoldando-os à lógica estabelecida para que “resultados” possam ser padronizados. Assim, ao associar a qualidade da educação a impactos econômicos, desvincula-se a educação de seu caráter como bem público – direito coletivo identificado com o cultivo e a difusão de virtudes também coletivos e coletivizáveis no seio da sociedade – como os princípios de solidariedade, igualdade, tolerância. Desvirtua-se e desloca-se o seu sentido e a sua finalidade em nome do desenvolvimento de competências e habilidades técnicas individuais, que reforçam uma competitividade desejada e vista como inexorável em uma “sociedade do conhecimento” e do consumo.

Opera-se, assim, a substituição do sentido público e político da formação por seu valor de mercado. O que seria a iniciação numa herança cultural pública – como a filosofia ou a poesia – passa a ser concebido como a transmissão de um capital cultural privado, cujo valor pode ser aferido a partir de seu impacto noutras dimensões da existência, em geral ligadas à produção ou ao consumo de novas mercadorias (CARVALHO, 2008, p. 422).

A avaliação institucional guarda intrínseca relação com a ideologia da qualidade e insere-se justamente nesse contexto, quando por meio dos seus resultados são instituídas medidas de natureza política e gerencial que interferem na gestão dos sistemas educacionais, alterando-lhes o modo de regulação e controle e reconfigurando sua autonomia. Necessário considerar, quando aqui evocamos o termo regulação, que não estamos procedendo a uma apreensão generalizada sobre o seu significado em abstrato, mas delimitando o seu alcance

concreto dentro da conjuntura da sua construção no interior das políticas públicas neoliberais, o que denota mudanças no papel do Estado que tem transferidas suas ações regulatórias para o mercado como forma de produzir, dentre outros efeitos, a privatização dos bens públicos.

É preciso considerar e registrar, outrossim, que nessa seara há campos de disputas que se antagonizam, e que refletem, em maior ou menor grau, as lutas travadas na sociedade de classes e os anseios singulares de cada parte neste conflito. As tensões e contrapontos presentes no debate em torno da questão da qualidade e da avaliação podem ser sintetizados a partir de duas perspectivas distintas e, em grande medida, inconciliáveis. De um lado, de modo hegemônico e como tendência majoritária, temos as políticas advindas do modelo neoliberal com seu viés reprodutivista e ênfase no *accountability*, no estabelecimento de rankings fruto de avaliações centradas no produto e ajustadas aos propósitos declarados e requeridos por atores internacionais e, portanto, externos às instituições avaliadas, como o Banco Mundial, a UNESCO, a OCDE. Por outro lado, há as propostas de cunho mais progressista, com ênfase em modelos mais democráticos e participativos, ensejadas por concepções acerca da educação baseada em uma formação cidadã e emancipatória, que defendem uma avaliação institucional participativa, autônoma e em consonância com as particularidades locais e regionais de cada instituição, com vistas ao estabelecimento de uma qualidade que possa tornar-se socialmente referenciada (FREITAS, 2005; SCORSOLINE, 2015).

É importante sinalizar que esse processo não ocorreu sem contradições, sem fissuras, sem resistências. estas se fizeram presentes através de diferentes experiências de sujeitos coletivos que apontaram para a desmercadorização do mundo, um “outro mundo possível” cujos caminhos seriam tecidos pela democracia participativa no combate a todas as formas de totalitarismos e opressões. as IES latino-americanas, os movimentos sociais, os fóruns, as

associações — como a Clacso, por exemplo —, trouxeram o testemunho sobre outros caminhos possíveis para a democracia igualitária (LEITE & GENRO, 2012, p.23)

Em meio a esse debate, que guarda em cada um de seus segmentos diversas contradições internas, a depender dos interesses e demandas específicas de cada grupo, os entes burocrático-legais responsáveis pelo sistema e pelo direcionamento ideológico da educação assumiram a tarefa de delimitar os aspectos conceituais da qualidade da educação de modo que essa possa ser quantificada, mensurada e factível de avaliação, supervisão e controle pelo Estado. Embora haja, portanto, disputas político-ideológicas nesse campo, prevalece o estabelecimento da tendência mundialmente aceita de que as entidades e organismos multilaterais tomem para si a prerrogativa no desenho, objetivos e propostas operacionais sobre a qualidade e sobre as políticas de avaliação.

Caso contrário, os conflitos e a diversidade de entendimentos que certamente há na comunidade acadêmica seriam sérios obstáculos à instrumentalidade e à efetividade dos processos de garantia de qualidade das instituições, cursos, diplomas e, por extensão, de todo o sistema. Então, a solução mundialmente adotada foi a de atribuir a agências acreditadas, isto é, legalmente reconhecidas por Estados ou por organismos multilaterais, a competência de indicar os conceitos, parâmetros, critérios e os principais procedimentos metodológicos a respeito da qualidade. Isso corresponde a armar os modelos, bem como a incumbência de realizar os processos de avaliação e acreditação, em conformidade com os lineamentos gerais externa e previamente estabelecidos (DIAS SOBRINHO, 2007, p. 282).

No que concerne às universidades essa discussão precisa ser consubstanciada a partir da consideração dos fenômenos de internacionalização e transnacionalização da educação superior, que condicionam as políticas públicas de avaliação nesse âmbito, através de processos que impõem uma nova ordem à educação superior, sob o signo de uma nova epistemologia e de um novo tipo de imperialismo advindo de uma rede de atores globais que tem como centro hegemônico a Europa e como centro subordinado a América Latina e o Caribe. É um novo tipo de dominação ideopolítica que tem se estabelecido, com pouca resistência, pela via da adesão e do consentimento aos processos de avaliação e de acreditação das instituições de educação superior difundida e respaldada por uma poderosa mas nem sempre visível rede de agências do capitalismo global. Dessa maneira, cabe considerar que não se trata de um fenômeno de internacionalização típico da constituição, função e do compromisso social das universidades como realizadoras e transmissoras de conhecimentos que ultrapassem as fronteiras, mas que tem a ver com interesses político-econômicos que focalizam a informação e conhecimento como vitais à formação de quadros que garantam a reprodutibilidade do capital, através do concurso dos organismos internacionais. Nesse sentido...

As instituições de educação superior seria o objetivo visado, pois nelas se desenvolvem o conhecimento, a investigação e a formação do “capital humano”. A incidência dessas forças não constitui uma relação de causa e efeito ou de opressão ou de determinações. São movimentos de sedução, de convencimento e de proposições lógicas e racionais que se fazem por dentro das múltiplas relações estabelecidas entre instituições, organizações, atores globais e acadêmicos (LEITE & GENRO, 2012, p. 75).

O fenômeno da internacionalização e transnacionalização da educação superior afetam as políticas públicas para esse setor e incidem, diretamente, sobre os processos de avaliação e de acreditação das instituições, trazendo à baila um leque de significados e situações, dos quais dois aspectos são necessários considerar. Primeiro, que a promoção de cooperações e intercâmbios entre instituições de diferentes países pode ser incrementada, sobretudo através da utilização de ferramentas comunicacionais e informacionais disponíveis em um mundo “conectado” e, segundo, pelo aumento da oferta de serviços educacionais à distância.

Alguns autores (GREEN & BAER, 2001; MARGINSON & RHOADES, 2002; BARTELL, 2003) concebem o fenômeno da internacionalização e da transnacionalização da educação superior como algo natural, ou naturalizado, aos processos de globalização que promovem uma maior mobilidade de estudantes em instituições estrangeiras, cooperação e colaboração entre universidades e pesquisadores ao redor do mundo, compatibilização de currículos a partir da construção de competências padronizadas, dentre outras. No entanto, autores com perspectivas mais críticas à questão em tela (ALTBACH, 2002; TEICHLER, 2004; MOROSINI, 2006, HADADD, 2008; LEITE & GENRO, 2012) colocam-se cautelosos em relação a esse processo, advertindo sobre os interesses de corporações multinacionais, congregadas ao espírito daquilo que preconizam os organismos multilaterais, dentre estes a Organização Mundial do Comércio (OMC), que no ano de 1995 firmou o Acordo Geral de Comércio e Serviços (AGCS), cujo objetivo fundamental foi o da formalização de regras internacionais para a liberação comercial de alguns segmentos ligados a setores até então mantidos pelos Estados como direito social público, dentre estes a educação, que passam a ser ordenados pela lógica da rentabilidade e do lucro.

A relação educação superior e desenvolvimento econômico é tratada sob o viés de que a educação superior assume o papel de formar indivíduos qualificados tecnicamente, facilitando a sua integração no mercado de trabalho. Para isso, a diversificação desse nível de educação é colocada como uma orientação da OMC, recomendação esta que visa a promover, por intermédio da presença de instituições universitárias e não-universitárias no campo da educação superior, um maior atendimento dos interesses das empresas e dos indivíduos, ambos tratados como consumidores. Percebe-se, dessa forma, a operação de uma mudança conceitual, a educação deixa de ser considerada como um direito humano fundamental e é tida como um serviço que pode ser comprado no mercado educacional; de outra parte, os indivíduos deixam de ser tratados como cidadãos e são posicionados como consumidores (BORGES, 2009, p. 87).

Cabe ressaltar, no entanto, que apesar da norma geral do AGCS seja a de incluir todos os países membros da OMC nos termos de seu acordo de liberalização dos serviços, dentre eles os educacionais, Argentina, Venezuela e Brasil, mantiveram-se resistentes, através de seus governos, à incorporação da educação como negócio comercializável. Em 2005, o então Ministro da Educação Tarso Genro afirmou peremptoriamente em audiência pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, que o Brasil não teria nenhum interesse em oferecer abertura dos serviços educacionais aos termos firmados pela OMC/AGCS, por considerar que a educação é um direito humano e um bem público inalienável e, portanto, não coaduna às leis de mercado que a pretendem transformar em uma mercadoria negociável .

Para o então Ministro, o ingresso do Brasil em acordos como o proposto pela OMC, causaria imensos prejuízos ao Estado, que deixaria de ser responsável pela soberania dos seguintes aspectos relativos à educação superior: requisitos de autorização e regulamentação de entidades de ensino superior; critérios de qualidade e instâncias de credenciamento e homologação dos serviços educacionais; normas migratórias para a mobilidade acadêmica;

políticas regionais e intergovernamentais em matéria de ensino, reconhecimento de diplomas e títulos de acreditação; necessidades específicas de capacitação e especialização, dentre outras.

Posteriormente à saída de Tarso Genro, o Ministro da Educação Fernando Haddad (2005-2012) manteve a posição de seu antecessor. Na Segunda Conferência Mundial Sobre Ensino Superior, convocado pela UNESCO (2009) em Paris, Haddad afirmou em entrevista a José Baig, para o Boletim Especial do *Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (IESALC) , o seguinte:

Note-se que nesta Conferência, a América Latina e o Caribe se mantiveram estreitamente unidos em defesa de princípios importantes para o futuro da educação superior no nosso continente. Um desses aspectos é este ponto de considera o ensino superior como um bem público e um direito humano fundamental. Isso, naturalmente, parece uma frase simples mas abrange toda uma filosofia do significado da educação, especialmente no ensino superior, para forjar uma identidade nacional, para forjar uma identidade regional, a fim de proteger os bens culturais de nosso continente, para evitar a comercialização da educação e a deterioração do ensino superior através de ações de agentes oportunistas sem escrúpulos, para criar um sistema de acreditação que nos permita assegurar o intercâmbio de estudantes, professores (IESALC, 2009).

No entanto, apesar do reconhecimento que se deve ter da resistência do Brasil, marcadamente a partir do Governo Lula até muito recentemente, em não assentir com acordos multilaterais como o proposto pela OMC no que concerne à abertura de comercialização da educação superior, além da ampliação de investimentos públicos nesse setor como fica demonstrado, por exemplo, pelo projeto REUNI, dentre outras ações e programas importantes

que promovem, em certa medida, a valorização das universidades públicas, um desacordo ou paradoxo fica evidente quando apesar de todo esse esforço o governo brasileiro não consegue conter a crescente e contínua expansão do setor privado que experimenta um momento profícuo nesse mesmo período com amplíssimos processos de fusões, aquisições e abertura de capital de grupos educacionais brasileiros e internacionais na Bolsa de Valores e que reflete, por seu turno, a tendência majoritária do mercado global em torno da educação.

Dentre as corporações educacionais que tem ações na Bolsa de Valores e/ou parcerias com o capital financeiro internacional, destacam-se: Kroton Educacional S.A., Anhanguera Educacional S.A., Estácio Participações S.A., Sistema Educacional Brasileiro S.A.

A crescente e contínua expansão do setor privado - a despeito de sempre haver existido instituições de ensino superior particulares, filantrópicas, sem fins lucrativos em coexistência com o sistema público de educação neste nível em nosso país – encontrou terreno fecundo a partir das políticas privatistas dos Governo Collor e de seu sucessor, Itamar Franco, mas alcançou respaldo cada vez maior com as políticas neoliberais do Governo FHC. A promulgação da LDB, através da Lei 9.394/1996 inaugurou um processo de contrarreforma da educação afinado com as determinações do Banco Mundial no que concerne à diversificação das IES, formas de financiamento, fragmentação e enxugamento de currículos em favor de diretrizes curriculares nacionais e, talvez o mais acintoso e perigoso movimento, os processos de privatização indireta no interior das IES públicas acionados por meio de parcerias público-privadas, com afastamento de docentes e pesquisadores para realizar pesquisas e consultorias em empresas, utilização de laboratórios públicos com financiamento privado, reduções orçamentárias, perda de autonomia financeira e didático-pedagógica, incentivo à criação de cursos sequenciais e à distância, dentre outras. Também por intermédio da LDB, abriu-se a possibilidade de existência de IES privadas com fins

lucrativos e a permissão de vendas e fusões dessas instituições balizadas pelas cotações da bolsa de valores, bem como da aplicação de capital estrangeiro nas IES nacionais.

No governo de FHC, as diretrizes políticas passaram pela tentativa da caracterização da educação superior como um serviço público não estatal; da diminuição significativa do financiamento estatal na manutenção das universidades federais; da mudança do papel do Estado, de financiador para regulador; da privatização; do incentivo de fontes alternativas de financiamento; das parcerias público-privadas; da diferenciação e competitividade entre instituições; da expansão de baixo custo; do ensino a distância; dos sistemas de avaliação; e da formação para atender ao mercado de trabalho. Nessa perspectiva, as universidades passaram a ser vistas a partir de uma visão mais pragmática e utilitária dos seus serviços, seja na formação profissional, seja na produção da ciência e da tecnologia, modificando expressivamente as referências da sua finalidade e relevância social (FERREIRA, 2012, p. 461).

Nos governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) o curso das contrarreformas da educação superior seguiram padrões de continuidade em relação às demandas dos organismos multilaterais e aos feitos do governo que lhes antecedeu, sobretudo naquilo que concerne à inclusão do Brasil dentro dos índices e padrões internacionais de expansão, diferenciação e diversificação do sistema universitário proposto aos países da América Latina e do Caribe. Cabe ressaltar, todavia, que as continuidades e rupturas entre os governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT), por mais alegadamente que se diferenciem em seus projetos para o país, guardam relação com o espectro limitado de suas ações pela própria estrutura do Estado e da sociedade,

não lhes sendo possível a atribuição de responsabilidade irrestritas sobre as determinações, formulações e efeitos das políticas em geral e, no caso em tela, das políticas educacionais. Para ilustrar, tomamos o exemplo bastante claro exposto por Davies (2016), quando diz:

A conclusão principal é a de que muitas medidas dos dois governos são similares, apesar de o PT, quando na oposição, criticar medidas dos governos do PSDB como neoliberais e reclamar da “herança maldita” deixada pelo governo anterior. O exemplo mais óbvio é a privatização do ensino superior, que não só foi mantida, mas também aprofundada pelos governos do PT, por meio de programas como o FIES, o PROUNI e a conversão de dívidas de instituições privadas em bolsas. É verdade que tais programas e também a reserva de vagas a alunos de escolas públicas, com baixa renda e que se autodeclarem como negros, pardos e índios em instituições federais de ensino superior são apresentados e defendidos como mecanismos de “democratização” de acesso ao ensino superior. Porém, além do impacto eleitoral, têm servido também e sobretudo para reduzir a inadimplência e a capacidade ociosa das instituições privadas, cuja qualidade menor, atestada pelo próprio MEC, enfraquece bastante o discurso da democratização, pois parece ser uma educação pobre para pobre (p.49).

Note-se que todas essas políticas, independente do governo que as viabiliza, em maior ou menor concordância com o exigido pelos organismos multilaterais para a educação superior, são regidas pelo imperativo mercadológico posto em curso pelo capital financeiro. A educação fetichizada como mercadoria na sociedade chamada do conhecimento tornou-se objeto de um projeto social contemporâneo marcado pela competitividade internacional. Nesta sentido, articulada de maneira insofismável à ordem econômica, a educação assume condição de mercadoria cujo compromisso maior está circunscrito aos interesses de quem a gerencia. No caso brasileiro, a expansão e abertura da educação superior ao setor privado,

amparadas pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB (1996), e por políticas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Investimento Estudantil (FIES), além dos processos privatizantes dentro das instituições públicas por meio das parcerias público-privadas são exemplos do ajuste das IES, e aquilo que nela se produz, às regras, valores e diretrizes difundidas no espaço da acumulação do capital em nível mundial.

Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2015 (MEC/INEP), o Brasil ocupa a quinta posição no mercado internacional da educação superior e é líder na América Latina com mais de 7,8 milhões de matrículas distribuídas em 2.368 IES, sendo 2.070 instituições privadas. De acordo com Chaves (2010), os lucros obtidos pelas IES privadas no Brasil chegaram a ser comparados com os auferidos por empresas de grande porte como a Vale do Rio Doce, Gerdau e Petrobrás, com receitas anuais superiores aos 32 bilhões de reais.

O papel dos processos de internacionalização da educação superior e a premência por padrões de garantia da qualidade globalmente instituídos através das políticas públicas de avaliação tem exercido papel importante na sustentação desse quadro. O incremento da expansão universitária nos países latino americanos, o aumento vertiginoso de número de matrículas, o incentivo à iniciativa privada num cenário de ajustes fiscais e de redução de gastos com a educação pública e, pela diversificação das instituições, o recrudescimento de mecanismos de fiscalização de resultados, culminaram com a também crescente utilização de ferramentas de regulação e de controle por parte do Estado, reconhecidas internacionalmente com denominações diversas e diferentes significados mas, regra geral, cumprindo o mesmo propósito: avaliação, acreditação, reconhecimento, regulação, provas nacionais, todos instrumentos de controle e de medida de desempenho e rendimento, guiados por normas europeias e norte-americanas.

Neste predomínio da internacionalização, de mcdonaldização do capitalismo acadêmico, muitas vezes denominado de turbo capitalismo corre-se o risco de ser consolidada uma era neocolonialista na educação superior. Uma nova era de poder e influência, na qual corporações multinacionais, conglomerados de mídia e grandes universidades procuram dominar o mercado do conhecimento não só por razões políticas e ideológicas, mas principalmente por ganhos comerciais. Os governos não estão inteiramente fora deste quadro de negociações – eles oferecem alguma assistência às companhias que estão atuando em seus países e têm um interesse residual em manter esta influência. O resultado é sempre o mesmo: a perda da autonomia cultural e intelectual pelos menos poderosos (ALTBACH, 2004).

Este predomínio da internacionalização da educação superior e da exigência de padrões de garantia da qualidade, onde as políticas de avaliação apresentam-se como instrumento privilegiado de consecução deste projeto, tem o respaldo de uma poderosa mas nem sempre visível rede de agências e atores do capitalismo global e ganham vulto e destaque a partir da institucionalização de esquemas derivados das reformas no sistema de educação superior, com ênfase no processo levado à cabo pela UE, com o caso paradigmático do disposto pela Declaração de Bolonha (1999), para responder às novas demandas da mundialização do capital em relação às universidades .

Assim, o Processo de Bolonha consiste numa política supranacional alinhada aos interesses da OMC, que congrega a participação de 45 países, entre membros e não membros da UE, e cujo objetivo foi a criação e consolidação de um espaço comum de educação superior europeu, estabelecendo um sistema universitário uniforme, homogêneo, coerente e compatível, com vistas a fortalecimento e reconhecimento de qualificações de egressos, promovendo maior mobilidade e empregabilidade, ao passo que torna as universidades daquele continente mais competitivas no mercado educacional internacional, principalmente

em relação aos EUA. E precisamente nesse sentido, o texto da Declaração não deixa espaço para enigmas ou dúvidas quanto à opção destacada pelo princípio da competitividade, ao assumir de modo claro a perspectiva de uma centralidade europeia, etnocentrada e neocolonial, quanto à hegemonia no tocante à oferta de serviços em educação superior:

Teremos que fixar-nos no objetivo de aumentar a competitividade no Sistema Europeu do Ensino Superior. A vitalidade e a eficiência de qualquer civilização podem ser medidas através da atração que a sua cultura tem por outros países. Teremos que garantir que o Sistema Europeu do Ensino Superior adquira um tal grau de atração que seja semelhante às nossas extraordinárias tradições culturais e científica (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999).

As propostas educacionais consoantes ao estabelecido pela UE através do Processo de Bolonha buscam estender-se para além das fronteiras europeias, de forma a estimular que a implementação de uma política internacional de educação superior seja exportada para o mundo em sua totalidade, como novo modelo hegemônico, com foco bastante determinado nos sistemas universitários da América Latina, onde pretende exercer sua força intelectual disseminando valores e conhecimentos através de uma normatividade intencional no direcionamento de reformas e de políticas educacionais nesse continente. Dessa maneira, as normas desenvolvidas pelo Processo de Bolonha, a partir da elaboração de políticas homogêneas em relação à construção de currículos, de modelos de avaliação e acreditação de instituições de educação superior através de um padrão global de qualidade, são ações desejadas para a América Latina e já sobejamente explicitadas por organismos multilaterais como Banco Mundial, UNESCO, OCDE, OMC. À maneira da criação de uma zona comum

de educação superior europeia, a intenção é a de estender essa diretriz aos países latino-americanos, no afã de que haja um espaço comum global nesse setor.

Na prática, estão em jogo os valores e a moral hegemônica que se expande sobre e com as instituições de Educação Superior. O primeiro sinal de sua presença é a construção do espaço comum de Educação Superior. Este se está a edificar 'a la Bolonhesa' com o Tuning América Latina . Estuda-se como tornar os currículos latino-americanos assemelhados aos europeus – de modo a favorecer, teoricamente, o intercâmbio e a mobilidade discente – a partir da introdução das competências curriculares em carreiras de formação profissional universitária. As competências curriculares facilitarão a medida dos padrões de qualidade da formação oferecida nas IES. Tal medida de qualidade, além das competências homogeneizadoras, se sustentaria sobre indicadores de qualidade (LEITE & GENRO, 2012, p. 31).

A abordagem por competências, discurso tão assumidamente debatido no contexto da reestruturação do mundo do trabalho no capitalismo flexível a partir da década de 1990, adentra o meio acadêmico e torna-se a baliza através da qual a formação universitária pode ser padronizada com vistas a atender as demandas de um mercado laboral globalizado. De acordo com Dias Sobrinho (2009) o sistema mundial de produção econômica, nesta fase atual de seu desenvolvimento, extremamente dependente da inovação, do conhecimento técnico especializado, carece de mecanismos cada vez mais flexíveis de adaptabilidade com vistas a manter-se competitivo e produtivo. Assim, dada a rapidez das mudanças em curso, o já obsoleto discurso da qualificação é cambiado pelo discurso das competências, na crença de que estas tornariam os sujeitos mais afinados à organização do trabalho, na medida em que são concebidas como rol de capacidades e habilidades contínuas de aprendizagem e de resolução de problemas. É com base nessa suposição (teórica) que os currículos universitários

e técnicos passam a ser reelaborados, por meio de diretrizes transnacionais uniformes e homogêneas justificadas pela lógica de promover maior mobilidade acadêmica e profissional e, mais importante para o escopo do objeto sobre o qual essa investigação se debruça que é a criação de espaços comuns de cooperação entre agências nacionais e internacionais de avaliação e de acreditação da educação superior através de indicadores de qualidade padronizados gerados, por sua vez, pelo estabelecimento de um ranking das instituições de educação superior. Neste sentido se têm manifestado diversos observadores, esclarecendo como a garantia da qualidade exige mensuração, comparação e competitividade, através de carteiras de indicadores internacionalmente comparáveis, aceites e partilhados por todas as instituições.

Dentre esses observadores, associados em redes de agências transnacionais, acentue-se o Sistema Integral de Informações sobre as Instituições de Educação Superior da América Latina (INFOACES), implementado no ano de 2011 em sinergia com as proposições e diretrizes da UE e do Processo de Bolonha, e que serve de suporte às ações em prol da Área Comum de Educação Superior (ACES). O objetivo deste sistema é realizar, por meio de resultados de processos de avaliação das IES em cada país latino-americano, diagnósticos que justifiquem a pertinência de sua atuação, como demonstrado através dos relatórios que tem sido produzidos nesse sentido e do qual apresentamos o seguinte fragmento, bastante ilustrativo da questão em tela, e que se coaduna com as demais diretrizes já elencadas pelo Banco Mundial no tocante à necessidade de criação de sistemas universitários mais homogêneos:

Na América Latina existem grandes diferenças na estrutura da educação superior nos diferentes países, com papéis muito diversos tanto no setor público quanto no setor privado, e com modelos organizacionais muito

distintos entre estas instituições. Trata-se de um sistema muito complexo e muito desestruturado, mas que está buscando, decididamente, sua estruturação. Estabelecer indicadores de qualidade nesse contexto é um propósito bastante difícil, mas é, em contrapartida, uma necessidade inexorável (INFOACES, 2011, p. 23-4).

Importante considerar, neste contexto, que para afinar-se aos padrões europeus referentes ao padrão de garantia de qualidade aferidos pelos processos de avaliação das instituições universitárias, os indicadores sugeridos através do diagnóstico realizado pelo INFOACES são associados aos elencados pelo Mapa da Educação Superior na América Latina e no Caribe (MESALC), programa capitaneado pelo Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe da UNESCO (IESALC/UNESCO) que serve ao propósito correlato de diagnóstico da situação das IES latino-americanas e caribenhas. À parte de comprovar a qualidade das IES na América Latina, os processos de avaliação estão se transformando em poderosos instrumentos definidores dessas instituições, em seu plano organizacional, de elaboração de seus currículos e, ademais, do perfil requerido do corpo docente e de pesquisadores, tudo isso vinculado a um projeto político neoliberal. Presumidamente, esse componente político, guarda relação estreita com a mediação realizada por atores internacionais em proveito dos interesses do capital.

Os processos de avaliação da qualidade na América Latina tornam-se instrumentos políticos de negociação com os organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial. Pressupõe-se que os países que adotam esses processos de legitimação da qualidade da educação tenham mais condições de comprovar credibilidade para o recebimento de investimentos nas negociações com o Banco (GUERRA, 2010, p. 125).

Destarte alguns autores (DIAS SOBRINHO, 2007; CATANI, 2010) assinalem haver certa hierarquia entre os atores globais envolvidos com a educação superior na América Latina, o que se tem observado é a formação de um consórcio em que cada uma das agências assume protagonismo em área específica mas congregada aos interesses gerais que as coliga (LEITE & GENRO, 2012). Dentre estas, assumem destaque importante as ações da UE, da UNESCO e do Banco Mundial, estes dois últimos responsáveis pela criação do *Global Initiative for Quality Assurance Capacity* (GIQAC), cujo objetivo é o de apoiar a evolução da garantia de qualidade no ensino superior nos países em desenvolvimento, facilitando e promovendo os esforços de sua participação em redes de garantia de qualidade inter-regional e regional. Nesse sentido, o GIQAC auxilia os sistemas de garantia de qualidade emergentes, facilitando o compartilhamento de conhecimentos e de boas práticas em avaliação, além de promover a comunicação entre um conjunto diversificado de agências e profissionais que se apoiam na produção de análises e diretrizes que efetivem a sustentabilidade da rede em longo prazo.

Como assinalam Leite e Genro (2012) esta congregação de forças de atores internacionais, assumidamente interessados no mercado educacional, está alicerçada nas bases de um novo tipo de imperialismo hegemônico focado no conhecimento e na informação como ferramentas fundamentais às novas formas de sociabilidade do capital. No caso em tela, as instituições de educação superior são o objeto visado, posto que nelas é que se desenvolvem conhecimentos, investigações, pesquisas e formação de “capital humano” para o mercado de trabalho. A incidência dessas forças, portanto, não se constituem meramente por relações de causa e de efeito ou por determinações, mas decorrem de movimentos de convencimento, através de proposições lógicas e racionais, elaboradas e conduzidas por dentro de múltiplas relações estabelecidas entre as IES, os organismos multilaterais e, também, pelos acadêmicos.

As políticas buscam incidir no cotidiano das práticas de forma a serem naturalizadas e internalizadas como necessárias, como a melhor possibilidade, como ideário a ser buscado. A neolíngua que produz um discurso próprio tem um termo central – qualidade das universidades. Dentro deste vocábulo está inserida a avaliação, a acreditação, o ranking, o indicador de qualidade, a internacionalização das instituições, enfim, seu desempenho no mundo global frente a suas congêneres locais e internacionais (LEITE & GENRO, 2012, p. 75).

Diante disto, docentes, estudantes, técnicos são instados a adequarem-se à adoção de parâmetros de produtividade e de competição para conseguirem se legitimar como sujeitos eficientes e eficazes, dispostos a incorporar a lógica proposta por entes externos em relação ao trabalho acadêmico. Talvez, seja esta a face mais perversa e danosa do processo de mercadorização da educação constante à agenda neoliberal, sua face disciplinadora, reguladora e controladora, que ao sobrepujar preceitos econômicos a frente de todos os demais, incide sobre os sujeitos e seus modos de pensar e de agir, estabelecendo contornos sociais, políticos e éticos no interior das instituições de ensino superior bastante distantes daqueles postulados por um modelo de universidade calcado na formação de cidadãos críticos, no compromisso social, na coletividade e no bem público, inseparável da ideia de democracia e de democratização do saber.

A universidade concebida em suas origens como instituição social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade, de suas atribuições e da autonomia que a diferenciava das demais instituições sociais, por ser portadora de uma lógica de funcionamento bastante própria com relação à produção e transmissão do conhecimento, tem sua forma de ser modificada pelas intensas transformações por que passou a sociedade capitalista, passando a ser determinada como um serviço econômico que pode ser privado ou privatizado. Apartada de suas origens, passa a ser definida como uma organização social

referida a um conjunto de meios particulares para obtenção de um objetivo particular, regido pela instrumentalidade típica a processos de gestão empresarial completamente alheios à formação intelectual.

E o que isso significa, em termos conceituais e práticos? Em linhas gerais, enquanto uma instituição social como a universidade aspira à universalidade e tem a sociedade como seu princípio e referência deontológica, a organização social constitui-se como um fim nela mesma, tendo como baliza somente sua posição competitiva em relação a outras organizações que fixaram objetivos particulares semelhantes aos seus. Se enquanto instituição social a universidade percebe-se inserida na divisão de classes, podendo buscar meios de dialetizar sobre as contradições impostas por sua posição nessa divisão, relativizando-a e estabelecendo respostas aos conflitos daí decorrentes, enquanto organização não lhe compete sequer colocar em debate ou questionar seu lugar no interior da luta de classes senão aceitar, como dado bruto sua inserção em um dos polos da divisão social condicionada a vencer aqueles que se lhe colocam como competidores.

A ideia de Michael Gibbons , defensor desse modelo gerencial das instituições universitárias afinadas com uma sociedade guiada, antes de qualquer outra coisa, pelos princípios do neoliberalismo e da racionalidade econômica, sintetiza com clareza essa transmutação:

O novo paradigma está trazendo consigo uma nova cultura de responsabilidade, como é evidente pela expansão das práticas gerenciais e do éthos do valor do dinheiro através dos sistemas internacionais de educação superior. A relevância das universidades será julgada sobretudo em termos de produção e de sua contribuição para a performance das economias nacionais. Os imperativos econômicos varrerão tudo o que a eles

se sobreponha, e se as universidades não se adaptarem a esta lógica, elas serão deixadas de lado (GIBBONS, 1998, p 8-9).

Em sentido contrário às teses de Gibbons destacamos o trabalho do sociólogo suíço Michel Freitag, que no seu livro *Le Naufrage de l'Université* (1995) sinaliza para os perigos dessa universidade subordinada ao capital e à primazia da racionalidade econômica em detrimento de seu lugar institucional de síntese e de orientação crítica. Para ele a universidade deve se manter como campo autônomo – tanto no ensino como na pesquisa - a fim de não sucumbir a ordenamentos a ela exteriores, como os exigidos pelos organismos multilaterais, naquilo que concerne ao seu papel como instituição social e como bem público. Portanto, condena todas as manifestações advindas de uma perspectiva neoliberal que, congregada aos ditames da sociedade do conhecimento, transforma os sistemas universitários em espaços que devam corresponder às regras e aos padrões encontrados nas organizações empresariais tais como: contratos de gestão flexíveis, estratégias e programas de eficácia organizacional e avaliação por índices de produtividade e por indicadores de qualidade que não encontram correspondência com o trabalho do educador e com a formação intelectual. O ensino e a produção acadêmica, submetidos a essa lógica, levam a universidade a se perder, deixando-se destruir lentamente ao querer responder a tais necessidades imediatamente traduzíveis em objetivos. A universidade, caminhando por esta trilha, *“empobrece a sua função social ao deixar de ser um lugar privilegiado de elaboração de uma cultura comum que integra nela mesma o debate e a reflexão, e sem o qual a ideia mesma de um espaço público político ficaria vã”* (FREITAG, 1995, p. 33)

Nesse contexto, as políticas de avaliação da educação superior estariam consignadas a um modelo que as situa como instrumentos de regulação e de controle inseridos nesse tipo de contrato de gestão entre Estado e universidade, conformando as IES a uma espécie de

mercado simbólico no campo acadêmico e científico. Em outras palavras, a operacionalização de instrumentos de avaliação torna-se parte da regulação do campo da educação superior, ao tempo em que prepara um terreno fértil para a subsunção do trabalho intelectual produzindo uma nova cultura institucional preta de valores da competição e, no limite, do livre mercado. Todas essas questões revelam o caráter e definição ideo-política em torno das práticas de avaliação no decurso da história recente das instituições universitárias. O paradigma dominante, vinculado a uma avaliação contábil e gerencial, baseado numa perspectiva epistemológica positivista, passa a ser justificado pelo papel das avaliações como ferramenta de controle e de regulação transnacionais mas dependentes das legislações nacionais coadunadas com essa lógica global da exigência por garantia de padrões de qualidade passíveis de universalização, sem considerar as especificidades regionais e a diversidade organizacional das IES.

Em termos da economia global, a “qualidade” deve apresentar características, significados e funções aplicáveis à educação superior, em geral, sem muita consideração pelas realidades concretas altamente diferenciadas. Na lógica da globalização econômica, “qualidade” seria um conceito objetivamente identificável e livre de contextos específicos (DIAS SOBRINHO, 2011, p. 26).

No caso do Brasil as reverberações desse modelo internacional, que gravita em torno das exigências pela garantia de um padrão de qualidade homogêneo das universidades, tem sido realizado através de sistemas de avaliação efetivamente postos em curso a partir das influências e diretrizes externas dos organismos multilaterais já aqui sobejamente destacadas, e cujo encaminhamento segue a institucionalização legal, ou seja, ou seja, a promulgação de leis federais, aprovadas pelo Congresso e sancionadas pelo Presidente, além

de Portarias Ministeriais que regulamentam os procedimentos a serem adotados nesses processos junto às universidades.

Destarte haja, a partir da Reforma de 1968, todo um ensejo concernente à construção de políticas voltadas à avaliação universitária como já elencado neste texto, uma ênfase maior sobre a aferição da qualidade na educação superior aparece de modo mais pujante nos anos de 1990, quando a premência por mecanismos avaliativos surgem lastreados pelo neoliberalismo e justificados pelo texto da Reforma do Estado por sua importância para o desenvolvimento econômico do país. Nos governos Lula e Dilma, a institucionalização da política de avaliação das universidades tem continuidade a partir da criação do SINAES (2004), com vigência plena até os dias de hoje, e do Projeto de Lei 4372/2012, proposta do MEC e do MPOG, que prevê a criação do Instituto Nacional da Avaliação da Educação Superior (INSAES), cujo objetivo é dar origem a uma autarquia responsável pela avaliação e regulação de todo o sistema de educação superior que visa o aprimoramento e a atualização das estruturas de gestão, de processos e sistemas de informação, frente ao volume de instituições e cursos, de modo a dotar de efetividade as ações destinadas à qualidade.

Embora ainda tramite no Congresso tem sido objeto de muitas críticas, algumas de cunho relacionadas a aspectos meramente formais, outras de cunho político como as referidas pelo movimento docente através do ANDES-SN. As primeiras fundamentam-se com base no fato de que a Lei do SINAES já contempla arcabouço legal bem delimitado para a realização das funções de avaliação e de regulação pretendidas em relação à aferição da qualidade da educação superior no Brasil, sendo a criação do INSAES ato desnecessário e fruto de decisão autocrática do MEC e do MPOG sem promoção de debate prévio com os atores interessados na questão (NUNES et al, 2012; DIAS SOBRINHO, 2015). A segunda, de caráter político, defende a posição de que a criação da referida autarquia federal, tal como proposta, alinha-se

a interesses mercadológicos e coaduna-se com o imperativo da racionalidade econômica imposta por organismos multilaterais às instituições universitárias, o que fere os princípios de autonomia da universidade e desvirtua-na de sua função como bem público e coletivo em favor do atendimento às demandas do capital financeiro e da expansão do setor educacional privado (ANDES-SN, 2015).

Em termos gerais, todas essas políticas ensejadas no decurso das transformações societárias decorrentes da atual fase de acumulação do capital, produzem no âmbito do conjunto das reformas e injunções impostas aos sistemas de educação superior, em sua totalidade, um redimensionamento do trabalho intelectual e acadêmico, traduzido por intensificação e precarização no trabalho docente, ambiente laboral/profissional marcado por competitividade e pressões pelo desempenho quase que unicamente quantitativo e o cumprimento de metas (perspectiva gerencial). Isso, aliado à compressão salarial, à ampliação das exigências de produção e produtividade no campo da pesquisa e pós-graduação (bolsas, editais etc.) e ao produtivismo acadêmico (*publish or perish*).

O que prevalece, nesse contexto, são concepções pragmáticas sobre a produção do conhecimento e, portanto, sobre o trabalho de formação intelectual, adequadas às competências e habilidades práticas requeridas pelas políticas avaliativas, onde o *ethos* acadêmico sofre alterações profundas que aproximam o trabalho intelectual, por princípio trabalho improdutivo nos termos marxianos, ao trabalho capitalista que produz mais-valor e que serve diretamente à acumulação. Uma das contradições colocada por esses novos modos de sociabilidade, que reconfiguram a docência nas universidades, reside no fato de que, ainda que seja um trabalho necessário à sustentação e continuidade do modo capitalista de produção, o tempo do trabalho intelectual não é análogo ao tempo do processo produtivo, pois “o tempo do trabalho intelectual é invadido por intuições, ideias e um tempo dedicado às

leituras que não pode ser definido por parâmetros capitalistas” (LEHER & LOPES, 2008, p. 92).

Esta lógica, veiculada por uma ideologia gerencialista da organização do trabalho, com seus valores, noções e princípios administrativos da gestão privada, tais como: competência, gestão da qualidade, cliente, excelência, produto etc., tem invadido amplamente as escolas, as universidades, os hospitais, os serviços sociais, os teatros, as entidades sem fins lucrativos, assim como as palavras que compõe o novo léxico do mundo do trabalho, como empreendedorismo, *manager*, tem sido largamente utilizadas, e de forma bastante naturalizada, no cotidiano das pessoas (CHANLAT, 2002).

De acordo com Dejourns (2008), dentro dessa neolíngua instituída pelo capitalismo e pela abordagem gerencial da organização do trabalho, o que se pretende com os sistemas de avaliação do desempenho, no que toca à garantia da qualidade, não seria a avaliação da qualidade em si, mas a obtenção de selos e de certificações que separam os melhores dos piores, transformando os indicadores em instrumentos de prescrição suplementar à organização do trabalho que torna ainda mais pesada a atividade laboral e as operações de regulação e de controle.

No caso do trabalho docente universitário, a métrica das avaliações com sua ênfase em políticas e práticas gerencialistas de controle e de regulação da atividade acadêmica, tem estabelecido novos contornos e novas prescrições a esta atividade, na medida em que promovem um aumento significativo nas exigências por qualificação profissional, por cumprimento de índices de produtividade, somadas às cobranças institucionais e burocráticas, ao mesmo tempo em que as condições de trabalho, a remuneração e o reconhecimento social da profissão não encontram equivalência nem substrato na realidade concreta, como o

demonstram alguns estudos nessa área (CRUZ & LEMOS, 2005; MANCEBO, MAUÉS & CHAVES, 2006; BOSI, 2007; CUPERTINO & GARCIA, 2012, ANDES-SN, 2013).

Ao contrário, apesar de todas as inúmeras exigências colocadas aos docentes: cumprimento de dedicação exclusiva à universidade, metas de produtividade, indicadores de qualidade refletidos através das atividades que compõem o tripé da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o sucateamento das universidades públicas é algo patente e a precarização do trabalho assume o protagonismo efetivando-se por meio das subcontratações temporárias, na figura do professor substituto ou voluntário, na diminuição dos investimentos públicos, na degradação dos laboratórios e das demais estruturas físicas das instituições brasileiras, como o confirmam o Dossiê Nacional elaborado pelo ANDES-SN (2013) e publicado em dois volumes que versam desde a desregrada expansão universitária promovida pelo REUNI até o desmantelamento da carreira docente que, dentre outras coisas, tem acentuado desníveis e fragmentações dentro das universidades, ao promover um tipo de cisão que enquadra os professores de graduação e de pós-graduação em patamares distintos quanto à produtividade. A afirmação do professor Roberto Leher da UFRJ, em depoimento à publicação referida, sintetiza esta constatação:

Isso cinde os professores entre aqueles que atuam apenas na graduação e os que atuam também na pós. Só os que atuam na pós podem percorrer a dita rota da excelência. Então, temos aqui uma profunda cisão. Mas existem outras que coexistem com a anterior, envolvendo a hierarquia de áreas. É só observar o número de bolsas de produtividade para as áreas ditas estratégicas e as áreas secundárias. Assim, mesmo entre os que estão na pós, temos rotas distintas de excelência, algumas mais bem pavimentadas e mais fáceis, outras mais ásperas. A carreira docente, infelizmente, tem reproduzido tais deformações heterônomas (ANDES-SN, 2013, p. 35)

Em face disto, faz-se necessária a compreensão de como esses novos ordenamentos organizativos, consubstanciados pela lógica gerencial, pelas avaliações, tem repercutido sobre o trabalho docente e sobre a produção intelectual, reconfigurando o *ethos* acadêmico e as construções identitárias em torno dessa atividade.

2.5. O “novo” trabalho docente nas universidades

Diferentemente dos docentes de outros níveis de ensino, a função de professor universitário se constituiu, historicamente, tendo como referência uma profissão exercida de forma paralela no mundo do trabalho. Desse modo, a seleção e o ingresso de docentes para as universidades foram sustentados pela lógica do “*quem sabe fazer, sabe então ensinar*”. Ou seja, ensinando como foram ensinados, repassando sua experiência, os docentes universitários garantiriam uma transmissão mais ou menos eficiente de saberes e uma socialização dos conhecimentos adquiridos, ao mesmo tempo em que reproduziriam o modelo por meio do qual foram formados (CUNHA & LEITE, 1996).

Com o passar do tempo, entretanto, a docência universitária passou a exigir qualificações e competências que o modelo da experiência profissional ou do “dom”, modos tradicionais de inserção e permanência nas universidades, não estava aparelhado para fornecer. Na atualidade, por exemplo, exige-se dos docentes universitários, além das qualificações de mestre e doutor, a manutenção de uma produção acadêmica regular que contemple o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Não obstante,

as medidas de “produtividade” recaem mais acentuadamente sobre a publicação de resultados da pesquisa científica (MACHADO & MAGALHÃES, 2002), avaliada preponderantemente em termos quantitativos, fato que introduz um desequilíbrio na equação da indissociabilidade.

Segundo Alvarez (2004) para realizar suas atividades o docente universitário lida, em verdade, com diferentes ofícios. Como **professor**, ele deve conhecer a estrutura administrativa da universidade, estando atento aos calendários acadêmicos, participando de conselhos científicos, de ensino e de avaliação, de reuniões departamentais, de comissões de inquérito administrativo, de coordenações de cursos, dentre outras, além de se ocupar com questões ligadas ao ensino: preparar aulas, transmitir conhecimentos, avaliar os alunos, motivá-los, escolher os conteúdos a ministrar e que métodos pedagógicos utilizar.

Como **pesquisador**, deve formar grupos e redes de pesquisa com outros pesquisadores e alunos, além de captar recursos junto às agências de fomento ao desenvolvimento dessas pesquisas, o que exige um conhecimento sobre as regras de avaliação de projetos, preenchimento de formulários, elaboração de relatórios, prestação de contas, montagem, administração e manutenção de laboratórios, dentre outras.

Nas atividades de **extensão**, o docente universitário deve, a partir do campo empírico estudado, elaborar, produzir e divulgar cursos, relacionar-se com editoras, com associações comunitárias, montar e estruturar exposições, produzir materiais didáticos e administrar verbas.

De acordo com a mesma autora, a organização do trabalho do professor universitário tem características muito particulares, sobretudo no que diz respeito às questões relativas à autonomia e às hierarquizações, aos postos de trabalho e ao planejamento e controle das atividades, e da constituição de redes formadas pelos grupos de pesquisa.

Com relação à autonomia dos docentes universitários, o aspecto mais relevante a ser evidenciado diz respeito às questões do tempo para planejamento e controle de suas atividades, a escolha de objetos e temas de estudo, bem como de metodologias, de modos de transmissão de conhecimentos, entre outros.

Segundo alguns autores a questão da autonomia, mesmo que regulada pela direção, não tira do professor a flexibilidade em gerenciar seu cotidiano de trabalho, pois ao avaliar o que julga essencial em termos de transmissão de conhecimento, em objetos de estudos para suas pesquisas e para seus trabalhos de extensão, o faz com certa margem de liberdade em administrar suas atividades a partir de seu senso crítico e de sua criatividade (WENKEL, 1991; TENFEN, 1992).

Os postos de trabalho não são fixos, pois mesmo que aos professores universitários sejam concedidas salas, em geral compartilhadas por outros colegas, há uma frequente mobilidade e circulação desses profissionais, para dar aulas, para participar de colóquios, de jornadas, de simpósios, etc.

Além disso, viaja pelo país, ou ao exterior, para trabalhar em outras instituições. Executa também tarefas em casa. Ou seja, essa categoria não tem um posto fixo de trabalho no sentido clássico do jargão em Engenharia de Produção. O mesmo se passa em relação à sua jornada de trabalho. Não se pode falar em jornada formal pois, como já se viu o professor/pesquisador trabalha à noite, nos feriados, em finais de semana (idem, 2004, p.163).

Entretanto, há funções ocupadas pelos profissionais da docência superior que ocupam boa parte da sua jornada de trabalho mas que restam, sobejamente, não reconhecidas ou ficam “invisibilizadas” perante a organização do trabalho. Incluem-se aí, as atividades

administrativas, a elaboração de projetos, a captação de recursos para pesquisa, a organização de eventos técnico-científicos, o acompanhamento de processos, além daquelas atividades que não se restringem à jornada formal de trabalho, como preparar aulas, corrigir exercícios e provas, etc.

O exame das dinâmicas de organização do trabalho docente em sua interface com os sistemas de avaliação atualmente em operação, a partir de uma perspectiva marxista, deve guardar intimidade com, de modo mais abrangente, aquilo que se sustenta pelo duplo sentido que a categoria trabalho assume na vida humana, pois além de distinguir o homem dos demais animais elementos da natureza, por seu princípio teleológico, oportuniza que este homem se constitua como um ser social que se expressa sob formas históricas determinadas. Para alcançar, portanto, uma definição sobre as especificidades do trabalho docente, torna-se necessário se faz partir da realidade concreta da qual ele se constitui.

Atualmente, vivemos uma realidade marcada pela mundialização do capital e de sua financeirização, pelo processo de reestruturação da produção e da acumulação, e pela insurgência de políticas neoliberais que cimentam o terreno para que a ideologia dominante siga seu curso em direção à manutenção de sua hegemonia. Nesse sentido,

a análise da docência como trabalho permite ultrapassar sua mera conceituação enquanto prática profissional desconectada da realidade mais ampla (do mundo do trabalho, das políticas públicas, das relações de poder institucional, dos movimentos e lutas sociais), ou como simples instrumento de reprodução da força de trabalho e da ideologia dominante, e não como atividade, trabalho, portanto, ação, movimento, que tem nessa condição o poder de transformação material e subjetiva (SILVA, 2012, p. 115).

O processo de trabalho docente visa atender à auto formação e a formação de outros seres humanos e, nesse sentido, a evidência mais plausível de sua ação é estabelecida pela relação necessária entre professor e aluno, a partir de instrumentos e meios de trabalho que não correspondem à noção tradicional referida a um conjunto de técnicas e ferramentas disponíveis para a execução de sua atividade. Ao contrário, o professor depende para sua ação educativa de um acervo de conhecimentos e habilidades adquiridos ao longo do tempo de seu próprio processo de formação, cujo resultado deriva a formação humana. A tarefa, portanto, de aferir, em termos materiais a “qualidade” desse produto distancia-se enormemente da aferição de produtos materiais decorrentes de um processo de trabalho também material, através de instrumentos e meios de trabalho palpáveis e aferíveis pela quantificação.

Sob a lógica da atual fase de desenvolvimento capitalista, a adoção de políticas públicas de avaliação do trabalho docente e, nesse caso específico, do trabalho docente universitário, apela justamente para a instrumentalização de estratégias de medição, de controle e de regulação da atividade docente, buscando aferir a *eficácia instrumental* dessa atividade, considerada em termos do atendimento das demandas de um mercado ávido por *trabalhadores flexíveis, polivalentes, criativos, proativos, empreendedores* e, sobretudo, *capazes de buscar alternativas ao desemprego estrutural* que nutre o sistema de reprodutibilidade sociometabólica do capital.

Nossa pesquisa pretende revelar as consequências da adoção dessas políticas para os docentes universitários, as maneiras pelas quais incidem no cotidiano acadêmico, em um contexto de naturalização das reformas de cunho neoliberal do Estado na sociedade envolvente e mais especificamente nas instituições públicas de educação superior.

O resultado disso tem sido a materialização de um produtivismo acadêmico baseado na cultura do desempenho, das pontuações e da quantificação, simulacro daquilo que ocorre,

nas grandes indústrias, com a gestão do trabalho sob o toyotismo, que implica, dentre outras coisas, “*uma lógica mais consensual, mais envolvente, mais participativa, em verdade mais manipulatória*” (ANTUNES, 1995, p.118). Na mesma direção argumenta Sevcenko (2000) nos seguintes termos:

O professor ideal agora é um híbrido de cientista e corretor de valores. Grande parte do seu tempo deve ser dedicado a preencher relatórios, alimentar estatísticas, levantar verbas e promover visibilidade para si e seu departamento. O campus vai se reconfigurando num gigantesco pregão. O gerenciamento de meio acabou se tornando fim na universidade. A ideia é que todos se empenhem, no limite de suas forças. (p. 07).

Sob a égide do ciframento, onde tudo e qualquer coisa, como mercadoria, pode ser calculada, comparada, medida e avaliada, o sociometabolismo do capital defende-se do medo da singularidade e da subjetividade por receio de que algo escape do seu controle e sua da regulação. A avaliação, nesse sentido, extraída da medida do calculável, apresenta-se como uma equação cuja promessa de resolução é fazer um sujeito passar do seu estado de ser único ao estado de ser apenas um entre tantos outros. “*É o que o sujeito ganha ou perde na operação: aceita ser comparado, tornar-se comparável, tem acesso ao estado estatístico*” (MILLER & MILNER, 2003, p. 25).

A avaliação como meta finalística dos sistemas de educação superior, realizada por meio de instrumentos de verificação, mensuração e controle dos desempenhos, produzem redefinições no contexto social da produção e transmissão do conhecimento reduzindo o trabalho docente à esterilidade da listagem de titulações, ao cômputo numérico das pesquisas e dos artigos publicados, abstraindo do professor o tempo necessário para a maturação de suas

reflexões e, portanto, de suas relações concretas com o saber e com a cultura, bem como com aqueles a quem se dirige o seu trabalho: no plano imediato, os estudantes e, no plano geral e mediato, a sociedade. Ainda, a avaliação finalística, definida e realizada a partir de injunções e demandas externas à universidade, remetem a medidas de flexibilização da gestão político-administrativa das instituições, motivadas também pela diminuição de recursos, que pretendem, no caso das universidades públicas, a diminuição dos concursos públicos, da dedicação exclusiva, em favorecimento de contratos mais ágeis e econômicos, denominados de “temporários”, com a figura do professor substituto, “voluntários”, dentre outras denominações inseridas na neolíngua estabelecida pelo capital para o mundo do trabalho e previstas em legislação específica.

Com relação à figura do professor voluntário, por exemplo, as universidades públicas ancoram-se na Lei Nº 9.608/1998 sancionada pelo então Presidente FHC, e coadunada com a Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, para garantir suplementação de seus quadros em vistas à diminuição de concursos públicos para pessoal efetivo. Em seu primeiro artigo, a lei referida estabelece que:

Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade. Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim. (BRASIL, 1998)

No artigo 2º, a decantada Lei determina que o trabalho voluntário seja estabelecido através de contrato celebrado por meio de termo de adesão entre a entidade receptora (público

ou privada), donde deverão constar o objeto e as condições do exercício de trabalho. No caso das universidades públicas, fica a cargo de cada instituição estabelecer os critérios para a regulamentação do trabalho voluntário, observado o disposto pela Lei Nº 9.608/1998.

No caso da Universidade Federal de Campina Grande, por exemplo, a regulamentação do Programa de Professor Voluntário (PPV), foi instituída pela Resolução Nº 01/2013 da Câmara de Gestão Administrativo-Financeira do Conselho Universitário (CSGAF/UFCG). Na referida resolução, embora a universidade se exclua das obrigações trabalhistas e previdenciárias em relação aos docentes voluntários, conforme o disposto pela Lei Nº 9.608/1998, estabelece um rol de responsabilidades a serem cumpridas pelo professor contratado por esse regime de trabalho, quais sejam:

Art. 3º A atuação do Professor Voluntário constitui-se na execução de atividades de:

- I – ensino – responsabilidade por pelo menos uma disciplina por semestre;
- II – pesquisa – orientação de pelo menos um aluno, ou
- III – extensão – projeto aprovado pela PROPEX²².

§ 1º No caso da execução de atividade de pesquisa ou de extensão, fica o interessado em ingressar no PPV obrigado a se responsabilizar pela ministração de pelo menos uma disciplina por semestre na graduação ou na pós-graduação.

§ 2º Além das atividades identificadas acima, o Professor Voluntário poderá participar de bancas examinadoras de trabalhos de conclusão de curso (TCC), de monografias, de

²² Programa de Pesquisa e Extensão.

dissertações de mestrado, de teses de doutorado e de concursos.

Cabe considerar que os professores voluntários serão avaliados semestralmente, via relatório de atividades desempenhadas em acordo com o estabelecido pelo contrato, sob pena de ser desligado do PPV quando verificado o descumprimento de qualquer das atividades listadas no artigo 3º da Resolução N° N° 01/2013 da CSGAF/UFCG.

Em 2013, causou grande repercussão no âmbito da UFCG e em nível nacional, o lançamento de edital para concurso de professores voluntários para o curso de Enfermagem do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCBS), fruto da necessidade de recomposição do quadro de pessoal docente para cobrir disciplinas daquele curso.

A saída encontrada pela direção do CCBS à época, em acordo com a Coordenação do curso de Enfermagem, em vista da impossibilidade em realizar concurso sequer para professor substituto, sob a justificativa da contenção de despesas, foi a contratação de professores em regime voluntário conforme legislação em vigor, o que denota, dentre outras coisas, a precarização do trabalho docente. Segundo veiculado em publicação do ANDES-SN²³, em junho de 2013, em face à situação extrema, os estudantes do curso de enfermagem ingressaram em greve exigindo a contratação imediata de professores efetivos, através de concurso público. De acordo com depoimento do Coordenador do curso à época, Professor Alan Dionízio Carneiro, embora reconheça a precariedade deste tipo de contrato flexível de trabalho e todas as condicionantes negativas relacionadas ao mesmo, esta foi a solução mais plausível encontrada para dirimir o *déficit* de professores no curso, como atesta na seguinte fala:

²³ Conforme pode ser consultado no seguinte sítio eletrônico: <http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=6104>

Precisamos de no mínimo 17 professores. Como voluntário não tem vínculo empregatício e nem estabilidade, esta adesão pode ser quebrada a qualquer tempo. Ideologicamente nós não concordamos com esta situação porque entendemos que é uma repercussão desse processo de precarização do trabalho. Temos a plena ciência de que os voluntários não são uma solução para o problema, mas é uma saída para evitar que os professores efetivos sejam mais sobrecarregados em termos de carga horária (ANDES-SN, 2013).

Outro fato, correspondente à degradação da carreira de professor universitário e da sua precarização, como exemplo das transformações e deformações que se configuram como o que denominamos por “novo” trabalho docente, decorre da premente ameaça de mecanismos de burla dos concursos públicos para este nível de ensino nas universidades públicas através de um esquema de terceirização da contratação de professores via organizações sociais.

Em 2015 o Supremo Tribunal Federal, em resposta à Ação de Inconstitucionalidade Nº 1923 impetrada pelo PT e Partido Democrático Trabalhista (PDT) contra a Lei Nº 9.637/98, sancionada por FHC, julgou que o texto em questão não fere os preceitos constitucionais e, portanto, abre a possibilidade de que as parcerias público-privada avancem no sentido do estabelecimento de contratos de gestão que admitam a seleção de trabalhadores para ocupar cargos em instituições públicas sem necessariamente haver concurso público, desde que esses processos sejam conduzidos de modo a respeitar princípios do *caput* do artigo 37 da CF, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; e afastar qualquer

interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas da União, da aplicação de verbas públicas. (STF, 2015)²⁴

Esta situação se avulta com a recente sanção da Lei da Terceirização – Nº 14.923/2017, que prevê a legitimidade de contratação de pessoal para atividades fim, seja no âmbito privado quanto público, inclusive em serviços de saúde e educacionais. Embora o atual Ministro da Educação, Mendonça Filho, tenha afirmado ser pessoalmente contrário à terceirização de professores em qualquer nível de ensino²⁵, não dá garantias de que essa sua opinião se efetive uma vez que estados e municípios tem autonomia, garantida constitucionalmente, para tratar da gestão de seus serviços como melhor lhes aprouver em consonância com a previsão orçamentária. Na realidade, o caso concreto é que já há iniciativas por parte de governos municipais e estaduais, como são os recentes exemplos de Goiás e da Paraíba, em que a parceria público-privada via OS para gestão de recursos humanos em educação já está em andamento²⁶.

No caso de Goiás, devido ao forte movimento de ocupação de escolas públicas por estudantes secundaristas no ano de 2016, a Juíza Eliana Xavier Jaime acolheu pedido de liminar impetrado pela Promotora de Justiça Carla Brant, suspendendo o edital de

²⁴ O Acórdão referente à decisão do STF pode ser consultado no seguinte sítio eletrônico: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1923&classe=ADI&origem=AP&recorso=0&tipoJulgamento=M>

²⁵ Conforme depoimento em audiência pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, e veiculado pela Agência Brasil, disponível no sítio eletrônico: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-05/ministro-e-favor-de-regime-especial-para-professores-e-contraterceirizacao>

²⁶ Conforme pode ser consultado, no caso da Paraíba, em: <http://www.paraibaradioblog.com/single-post/2017/07/04/Terceiriza%C3%A7%C3%A3o-nas-escolas-do-Estado-vai-custar-mais-de-R-10-milh%C3%B5es-por-m%C3%AAs>

chamamento público nº 3/2016, destinado à seleção de organizações sociais na área da educação para assinarem contrato de gestão de escolas da rede pública estadual²⁷.

No caso dos docentes de universidades públicas federais, embora o entendimento do MEC seja o de que não haverá contratação de professores sem considerar o recurso ao concurso público, ainda no ano de 2014 o então presidente da Capes, Professor Jorge Almeida Guimarães, declarou²⁸ durante conferência de abertura do Simpósio Internacional sobre Excelência no Ensino Superior que o MEC e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) haviam elaborado projeto visando à criação de uma OS para contratação de professores/pesquisadores internacionais, no intuito de “desburocratizar” a formação do corpo docente das instituições públicas de educação superior.

Embora o projeto em destaque não tenha logrado êxito em sua consecução, a Lei nº 13.243/2016, conhecida como Novo Marco Regulatório de Ciência, Tecnologia e Inovação, sancionada pela então Presidenta Dilma Rousseff, abriu caminho para ampliação das parcerias entre universidades públicas e empresas, permitindo que mesmo professores com dedicação exclusiva possam exercer até oito horas semanais de função remunerada na qualidade de pesquisadores no setor privado, além de permitir que a propriedade intelectual dos resultados ou produtos das pesquisas realizadas sejam concedidas às empresas envolvidas nesses projetos.

²⁷ Conforme matéria divulgada pelo portal Rede Brasil Atual, disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2017/01/suspensao-judicial-da-contratacao-de-oss-em-escolas-em-goias-e-vitoria-dos-estudantes-222.html>

²⁸ Informações constantes a esse projeto foram divulgadas na imprensa e também no *site* do ANDES-SN, conforme pode ser consultado em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/mec-planeja-criar-os-para-contratar-pesquisadores-internacionais-para-universidades-federais-14009778>

[http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=7054:](http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=7054)

Desta maneira, a carreira docente nas universidades vai-se reconfigurando em consonância muito mais com os ditames interpostos pelas leis do mercado, da competitividade e dos interesses do capital do que com os princípios de uma formação cidadã, crítica e reflexiva em face da função social que deveria cumprir a universidade, e a produção do conhecimento, para a sociedade. Além disso, acirra-se a fragmentação da carreira docente na medida em que nem todos os professores encontra-se em posição de estabelecer este tipo de parceria “empreendedora” com a iniciativa privada, ou por questões relativas à sua área de pertencimento, como é o caso das Ciências Humanas e Sociais, ou por questões de não consentimento com a lógica nisto implicada. Em síntese, os rebatimentos dessa nova conjuntura sobre o trabalho docente podem ser analisados a partir de perspectivas múltiplas, dentre as quais merece destaque o fato da criação de fossos cada vez mais profundos dentro da própria carreira, desvirtuamento de princípios caros aos professores deste nível de ensino, sobretudo no que concerne à questão da identidade profissional, tais como: quebra da integralidade entre ensino, pesquisa e extensão; desvalorização do regime de dedicação exclusiva; diminuição dos investimentos estatais nas IES públicas; perda da autonomia institucional e pedagógica, dentre outras. A esse respeito, é importante e muito esclarecedor o depoimento da Professora Maria de Fátima Siliansky, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), sobre essa tendência que se instituiu em relação à educação superior, publicado no já referido dossiê elaborado pelo ANDES-SN sobre a precarização do trabalho docente:

A depender da área em que o professor esteja inserido, se está numa área tecnológica ou numa área básica de saúde, ou nas humanidades, e da disposição pessoal em se submeter a determinadas exigências externas, ele tem a possibilidade de fazer parcerias com empresas que buscam nos

centros de pesquisa a oportunidade de desenvolver seus projetos, oferecendo vantagens. Então, isso passa a ser uma atividade individual do docente, criando uma fragmentação enorme porque perde a perspectiva mais coletiva do trabalho, com grande repercussão sobretudo nos cursos de graduação. É uma desigualdade gerada dentro da própria universidade e por ela mesma, porque aquilo que pode ser decantado, inclusive pelos sistemas de avaliação, como o sucesso do trabalho docente e de tal instituição vai depender de um conjunto de condicionantes, muitas vezes distanciados do interesse acadêmico e intelectual efetivo e mais ainda dos interesses sociais. Se um professor não pesquisa assuntos importantes para o mercado, assuntos comercializáveis, vai encontrar dificuldades não importa a relevância do trabalho dele para a sociedade (ANDES-SN, p.23, 2013).

Na trilha dos ataques ao serviço público de um modo geral, e que recaem sobre o trabalho docente em particular, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 116/2017, complementar ao dispositivo constitucional que trata da perda de cargos por servidores públicos, de autoria da senadora Maria do Carmo Alves do partido Democratas (DEM) de Sergipe. O PL 116/2017 prevê a quebra da estabilidade do funcionalismo público e a consequente demissão de servidores públicos municipais, estaduais e federais por ocasião de mau desempenho em avaliações a serem realizadas semestralmente por órgãos vinculados à administração pública. A justificativa apresentada para a tramitação do PL em questão, recai sobre a necessidade, prevista constitucionalmente, em criar dispositivos de avaliação de desempenho complementares aos já existentes ou instituí-los em setores onde ainda não hajam políticas avaliativas. (SENADO FEDERAL, 2017)

Nesta senda, um fator importante a ser considerado quanto às reconfigurações do trabalho docente universitário em suas relações com os processos avaliativos e, de resto com todas essas políticas de cariz neoliberal, diz respeito à exigência da garantia da qualidade

ancorada no modelo gerencial imposto pelos organismos internacionais, aquilo que como referiu a professora Fátima Salinsky, deve ser desejado e decantado como “caso de sucesso”. Essa exigência, construída a partir dos parâmetros da competitividade, da competência e da meritocracia, remete a “*remete ao estabelecimento de um rígido sistema de diferenciação e segmentação da oferta educacional [e só pode ser] conquistada através da flexibilização dos mercados educacionais*” (GENTILI, 1995, p. 199) e, portanto, não pode, como pretende, ser universal, mas concentrar a confirmação dessa qualidade designada por indicadores previamente definidos em algumas poucas instituições e em alguns poucos docentes, o que produz novos modos de subjetivação nos atores envolvidos nesse processo.

Tal como vem sendo exercitada, a avaliação os coage individualmente a alimentar sistemas de informações, para cuja consecução os recursos da microeletrônica vêm sendo amplamente utilizados; informa a cada um sobre a sua situação no todo; compara os desempenhos individuais e, de modo perverso, aprofunda a emulação entre os pares. Considera-se conveniente que institutos e departamentos concorram entre si pelas verbas e pelo sucesso; “equipes” devem rivalizar umas contra as outras, o que inclui professores e estudantes ao disputarem as bolsas, as migalhas e as vagas nas salas das instituições públicas (MANCEBO & ROCHA, 2002, p.67-68).

Neste sentido, o produtivismo acadêmico aparece como fenômeno derivado dos processos de reorganização e de reconfiguração do trabalho docente nas universidades lastreados pelas reformas educacionais e por políticas de avaliação regulatórias e controladoras, que se caracterizam por essa excessiva tendência na valorização da quantidade da produção científica e intelectual.

Alguns autores (CHAUÍ, 2006; MANCEBO, 2007; SGUISSARDI & SILVA JÚNIOR, 2009; BIANCHETTI, VALE & PEREIRA, 2015) concordam que a produção acadêmica submetida à lógica da predeterminação, dos prazos definidos de modo cada vez mais exíguos, a quantificação por *scores* implicam, em alguma medida, no fim da categoria de intelectuais na acepção clássica a que o termo está referido. Estes estariam sendo substituídos por funcionários em educação produtivos, competentes e especializados em suas disciplinas. Nesse sentido, “*O intelectual deixa de existir, pois não tem mais uma causa ou a causa que abraça/absorve não é suficientemente provocadora para que ele se engaje, indo além do cumprimento de tarefas institucionalizadas e pré-agendadas*” (BIANCHETTI, VALE & PEREIRA, 2015, p. 96).

Um exemplo brasileiro paradigmático dessa nova cultura dentro das universidades remonta ainda aos anos de 1980, quando teve ampla divulgação a “Lista dos improdutivos da USP”²⁹, que foi elaborada pela Reitoria e publicada no jornal Folha de São Paulo (1988), e dela constava uma relação de professores/ pesquisadores dos quadros da instituição que, segundo os autores do documento, não haviam publicado nenhum artigo ou trabalho científico nos anos de 1985 e 1986. Neste tocante, corroboramos a ideia de Chauí (1989) quando afirma que a elaboração e divulgação dessa lista de professores improdutivos, pública e veiculada em jornal de circulação nacional, evidencia a existência de um deslizamento ideológico, correlato às políticas avaliativas, daquilo que se designou como produção acadêmica ao controvertido termo produtividade, este último identificado à quantidade de publicações de artigos sem levar em consideração a multiplicidade de atividades que compõem o trabalho docente universitário.

²⁹ Ver a esse respeito o texto de Marilena Chauí, intitulado: *Produtividade e Humanidades*, publicado na Revista Tempo Social (1989).

Nesse sentido, a produção do conhecimento, a reflexão crítica, finalidade maior das universidades, resta condicionada à lógica de mercado, à competitividade, e os professores como mediadores dessas ações sofrem pressões de todos os tipos para tornarem-se adequados às exigências da produtividade e da eficiência a partir de demandas que ferem a autonomia e desvirtuam a prática docente.

Em pesquisa realizada na Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) sobre a formação de docentes que atuam na educação superior e suas relações com as transformações decorrentes das reformas do Estado e daquelas específicas ao contexto educacional, Beraldo (2009) afirma que a atual condição dos professores universitários na instituição investigada – que por seu turno expressa as condicionantes desse processo em relação ao conjunto da docência no país – pode ser sintetizada da seguinte maneira:

Na condição de docentes vinculados a uma universidade pública, temos sentido profundamente os efeitos colaterais da lógica produtivista que orienta as atuais políticas educacionais, sobretudo no que diz respeito à: racionalização de recursos; desvalorização profissional; intensificação do trabalho com conseqüente extensão das atividades para além do expediente acadêmico; transformação da ciência em mercadoria; parceria público-privado; criação da cultura do individualismo, da competitividade, da inclusão excludente; controle da produtividade com base em indicadores meramente quantitativos; incentivo à venda de serviços; tendência em atribuir ao professor a culpa pelas mazelas e pelos fracassos da educação.
(p. 85)

A despeito de todas as conseqüências ou rebatimentos desse conjunto de processos sobre o trabalho docente há uma questão que deve ser considerada por sua relevância e pela premência com que tem avultado nas pesquisas e na literatura sobre o trabalho docente, que

refere-se à questão do adoecimento dos trabalhadores dessa categoria. As relações dos adoecimentos laborais, de maneira geral, e da categoria de professores universitários em particular, devem ser consideradas como expressão das modalidades de precarização do trabalho nas atuais condições do capitalismo. Desse modo, dedicaremos o capítulo seguinte à discussão sobre a questão do adoecimento docente no sentido de compreendê-la em suas relações com a crise do capital e as reestruturações do mundo do trabalho, enfatizando mais especificamente a sua pertinência em relação às reformas educacionais e às políticas de avaliação do trabalho docente universitário.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISES E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS



O documento é um monumento (JACQUES LE GOFF).

No presente capítulo, destinado a apresentar as análises realizadas nos documentos descritos na parte inicial deste trabalho, será traçado um quadro geral de como as políticas de avaliação da educação superior no Brasil mantem correspondência, desde suas origens, com as determinações mais amplas da agenda do Estado e com as demandas do capital em sua trajetória de desenvolvimento, e as consequentes transformações no mundo do trabalho. Como o recorte temporal da seguinte investigação abrange o período que vai dos anos de 1980 até os dias atuais, julgamos necessário proceder a uma breve contextualização dos antecedentes históricos que lastream as políticas avaliativas no Brasil, a partir do regime militar, e suas implicações para aquilo que hoje se constitui como sistema nacional de avaliação da educação superior.

O objetivo com a análise doravante realizada é a de apresentar a existência de uma tendência de aproximação da educação aos interesses gerais de reprodutibilidade do capital, tornando-a, portanto, funcional à lógica do desenvolvimento econômico, da modernização e da competitividade. Em termos metodológicos, a análise será guiada pela busca, nos documentos analisados, de palavras-chave fundamentais para o reconhecimento desta tendência, quais sejam: qualidade, produtividade, competência, competitividade, posto estas

palavras, não dispostas ao acaso, compõem aquilo que estamos denominando como neolíngua ou novo léxico do capital em sua fase de acumulação flexível.

3.1. Dos anos de chumbo à redemocratização no Brasil (1964-1985): os antecedentes históricos das políticas de avaliação da educação superior

As primeiras tentativas de sistematização de uma cultura de avaliação universitária no Brasil remontam ao período da ditadura militar (1964-1985), e coincide com um momento extremamente conturbado no país, com polarizações muito fortemente presentes entre forças opostas da sociedade brasileira. O início da década de 1960 foi marcado por uma grande crise econômica e política que significou, segundo Mendonça e Fontes (2006), a ruptura com as políticas populistas e o aprofundamento de tendências econômicas preexistentes, fornecendo a moldura para transformações expressivas na sociedade e nos rumos do capitalismo brasileiro.

Sucessivamente à deposição do Presidente João Goulart (Jango), cujo projeto político-econômico para o país, expresso através do Plano Trienal, no qual estavam inseridas as chamadas reformas de base³⁰, propunha a redução de desigualdades socioeconômicas no Brasil, através de medidas como: a reforma bancária, para ampliar o crédito aos produtores; a eleitoral, para conceder o direito ao voto aos analfabetos e militares de baixas patentes; a educacional, para valorizar os professores, realizar a alfabetização em massa e acabar com as

³⁰ De acordo com Ferreira (2003), entende-se por reformas de base o conjunto de medidas que visava a alterar as estruturas econômicas, sociais e políticas do país, permitindo um desenvolvimento econômico autônomo e o estabelecimento da justiça social.

cátedras vitalícias nas universidades; e a reforma agrária para democratizar o uso das terras, além de reformas constitucionais que previam o controle da remessa de dinheiro para o exterior, reforma agrária, nacionalização das empresas de petróleo estrangeiras, o que provocou, de imediato, uma reação das classes dominantes e que culminou com o golpe militar coroado com a edição do Ato Institucional Nº 05 (AI-5), em 09 de abril de 1964, que legitimou a deposição presidencial, a cassação de mandatos eletivos e de direitos políticos (DAL RI, 2014).

O golpe de 31 de março de 1964 interrompeu um processo democrático que estava em curso no Brasil, posto que o projeto político do governo Jango, com o proposto pelas reformas de base, apresentava características próximas de um trabalhismo socialdemocrata de corte nacionalista, que ainda que alicerçado em uma pauta genérica, tinha um caráter inovador com vistas à melhoria das condições de vida da classe trabalhadora através de uma legislação protecionista. De acordo com a leitura de Freitag (1978), a interrupção deste projeto pelo golpe militar, desestruturando as possibilidades de reformas estruturais na sociedade brasileira com vistas à minoração de desigualdades econômicas e sociais, revela a compreensão de que o Estado, através de seus aparelhos repressivos e ideológicos, segue em sua atuação dentro do capitalismo, como mediador dos interesses das elites e das classes hegemônicas. Neste contexto, portanto, o sistema educacional perfazia o papel de incorporar uma função duplamente estratégica: a reprodução da cultura e a reprodução da estrutura de classes.

O governo militar passará a ajustar definitivamente o sistema educacional aos múltiplos interesses do capitalismo brasileiro. A política educacional passará – com o auxílio do planejamento – a transformar o sistema educacional de tal maneira que ele cumpra todas as funções de reprodução necessárias à manutenção das relações de produção. (FREITAG, 1978, 98).

Nesse contexto é posta em curso a Reforma Universitária de 1968, através da Lei nº 5540/68, gestada com origens na parceria estabelecida pelo governo brasileiro com os EUA através do acordo entre o MEC e o USAID, e cujos antecedentes encontram-se ancorados nos resultados aludidos pelos relatórios Atcon (1965) e Meira Matos (1966). O Plano Atcon, como já apresentado, pode ser considerado como uma das primeiras experiências de avaliação das universidades brasileiras e teve como objetivo adequar o sistema universitário ao modelo econômico de modernização autoritária que o capitalismo brasileiro atravessou neste interregno. Os princípios ideológicos balizadores das propostas de Atcon, em conformidade com o plano de segurança nacional do governo militar, estavam assentes à lógica de que as universidades, em face da modernização da estrutura social e da expansão da industrialização, deveriam prover mão-de-obra qualificada ao setor produtivo. Esvanece-se, nesse sentido, a ideia de que a universidade seja local privilegiado de construção de conhecimento para ser o meio através do qual se oportuniza uma formação profissional. Dentre as muitas sugestões técnicas propostas por Atcon e incorporadas pela Reforma Universitária de 1968, destacam-se:

- defesa dos princípios de autonomia e de autoridade;
- dimensão técnica e administrativa do processo de reestruturação do ensino superior;
- ênfase nos princípios de eficiência e produtividade;
- necessidade de reformulação do regime de trabalho docente;

Entre os princípios que deveriam reger manifestamente a Reforma Universitária, Atcon preconiza:

- a) a necessidade de rever a baixa qualidade de ensino, em razão da falta de professores preparados para as atividades docentes, a desarticulação entre as matérias ensinadas e a falta de estrutura material para o desenvolvimento do trabalho;
- b) o máximo rendimento com menor custo e investimento de recursos;
- c) a necessidade de equilíbrio entre o ensino recebido, os conhecimentos adquiridos e o exercício da profissão;
- d) o sistema educacional sustentado por valores reais e não meramente utilitários;
- e) a nova estrutura universitária deveria responder não apenas às demandas do presente, mas também às do futuro não imediato.

De acordo com o consultor norte-americano deveria ser acentuada a necessidade de se fixar na consciência coletiva dos gestores universitários a percepção de que os investimentos deveriam ser otimizados e voltados à garantia do alcance de resultados concretos, como por exemplo o emprego de recursos humanos formados nas universidades para suprir as demandas do mercado de trabalho. Preconiza, portanto, que a teoria do capital humano e a concepção empresarial de gestão deveriam estar presentes no modelo novo de universidade. Define, dentre outras coisas, um quadro-organograma nos moldes de uma universidade-empresa, no qual deveria haver separação total entre quem planejar a política universitária (reitor, conselho universitário e conselho de curadores) e quem deveria estar a cargo de executá-las (conselhos de chefes de unidades administrativas e as próprias unidades administrativas) (ATCON, 1965).

Os planejadores do conselho universitário são comparados por ele, “[...] aos *decision makers* de uma ‘fábrica de sapatos’[...]: definiriam a linha de produção, sua tônica,

qualidade e quantidade e o ritmo a ser empreendido no conjunto” (p. 26). Essa concepção, como todo o resto do que, nessa direção propõe o consultor, deveria estar afinado com a gestão da produção empregada racionalmente como previsto pelos pressupostos da organização científica do trabalho, de clara inspiração taylorista. De acordo com suas sugestões a nova universidade, para funcionar tal como empresa, teria a seguinte estrutura funcional:

QUADRO 2 – ORGANIZAÇÃO DA NOVA UNIVERSIDADE

ÓRGÃOS	CARGOS	ATRIBUIÇÕES/CARACTERÍSTICAS
GESTORES	Reitor	Preside os conselhos e tem ação executiva
	Conselho universitário	Delibera sobre os assuntos da política universitária.
	COMISSÕES <i>Ad hoc</i>	Decide sobre assuntos financeiros. Proposta de participação de empresários, administradores etc. Fulcro na iniciativa privada.
	Conselho de curadores	Resolve divergências entre os conselhos.
EXECUTORES	Administradores	Cargo de confiança definido pelo reitor. Preside o conselho das unidades de execução.
	CONSELHOS DAS UNIDADES DE EXECUÇÃO	Gere as unidades de execução, conforme deliberações dos órgãos da gestão.
	UNIDADES DE EXECUÇÃO	São em número variável para cada universidade

Fonte: Adaptado de Atcon (1966).

Apesar de não ter sido unanimemente bem recebido, sobretudo pela parcela da comunidade acadêmica engajada em movimentos políticos contrários ao regime militar, e que propunham uma reforma universitária a partir de dentro das instituições, conjugando esforços

de estudantes, professores e funcionários que democraticamente desejassem se envolver nesse processo, como deixa claro em um depoimento constante de seu relatório³¹, o modelo de gestão universitária proposto por Atcon influenciou fortemente o grupo que posteriormente respondeu pela Reforma Universitária de 1968. A nova universidade proposta por Atcon previa o que se efetivaria dois anos depois com a Lei nº 5540 e que, de resto e apesar de outras tentativas de reforma estrutural das universidades brasileiras, serve ainda como baliza ao sistema universitário até os dias de hoje. Por exemplo, a extinção das cátedras, a criação de faculdades isoladas, o sistema de créditos e as estruturas departamentais, expansão do ensino superior privado e, dentre outros, a criação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), que foi estruturado por Atcon, que dele também participou como seu primeiro Secretário-Geral, de 1966 a 1968. (FÁVERO, 2006, p. 31)

O Plano Atcon representou um marco na história das políticas de avaliação da educação superior por ter sido o primeiro diagnóstico oficial realizado sobre o sistema universitário brasileiro. Ali encontra-se, em gênese, todo o arcabouço do que viria a se configurar como modelo de regulação e controle da produção acadêmica e do trabalho docente tal como se desenvolveu a partir dos anos de 1990, com ideologia neoliberal, até a atualidade: o estabelecimento de práticas e valores voltados à ordem capitalista, a gestão empresarial das universidades, com ênfase no discurso da qualidade e da competitividade relativas à lógica do mercado, o fim da gratuidade do ensino superior, e a ingerência do capital privado na administração das universidades públicas. Neste último ponto, no entanto, pelas características de centralização comum aos regimes de exceção, as propostas de Atcon esbarraram em impedimentos que não levaram a logro sua plena efetivação, posto os militares

³¹ “Apesar de boas amizades e de numerosos contatos pessoais com os dirigentes universitários, não logrei transportar aquela cortina de formalismo e suscetibilidade” (ATCON. 1966 p. 21).

não enxergarem com bons olhos a participação da sociedade civil, mesmo que restrita às elites, na gestão e no financiamento das universidades.

Agradava ao poder o alívio de ir-se desobrigando de financiar a educação, mas não lhe agradava descentralizar o controle político ou jurídico-administrativo da universidade. É sob esta dupla máscara (desobrigação/controle), que Atcon terá de agir. Um tecnocrata que, proclamando-se neutro e apolítico, tentou auxiliar na adequação das estruturas universitárias à ordem política vigente (FÁVERO, 1991, p. 28).

O legado deixado pelo regime militar no campo da educação superior, resultante de um conluio de uma ideologia ultraconservadora mais o controle imperialista da vida cultural brasileira, como fica atestado através dos acordos firmados pela Comissão MEC/USAID, pôs em marcha um projeto de universidade desfigurada, que expurgou e neutralizou a *intelligentsia* de seu domínio. Esta tutela externa fez retornar, ainda que forças opostas tenham sido ensejadas na luta contra esse estado de coisas, o controle ideológico dominante como o eixo balizador da composição, estrutura e funcionamento das universidades brasileiras. A radicalidade do pensamento intelectual, desde então vista como uma ameaça e um perigo para a sociedade tende a ser subsumida à lógica dos novos padrões de produção e torna-se cada vez mais funcional à lógica de (de)formação da sociedade capitalista. A universidade brasileira, nesse sentido, vai-se constituindo como uma escola formada pelas elites e para as elites culturais do país, onde predomina o ensino magistral, limitado e unifuncional, qual seja: baseado na transmissão dogmática de conhecimentos em áreas de saber técnico-profissional.

A reforma universitária de 1968, inspirada no Plano Atcon, revela o caráter privatista que conformou a universidade brasileira a partir da ditadura. A franca expansão dos estabelecimentos privados à época, e com a anuência do Conselho Federal de Educação, dão provas disto. Desejosos por encontrar o máximo de eficiência com o mínimo de gastos possível, o crescimento das instituições privadas foi estrondoso. Já aí, portanto, delineava-se o que se configuraria como o papel do Estado brasileiro com a chegada da ideologia neoliberal nos anos de 1990: o papel de regulador e de avaliador, mas com inserção mínima nos ditames da lei de mercado e da livre iniciativa. Este era o maior ponto de discórdia dos opositores do regime em relação à reforma: seu caráter economicista e tecnicista e o risco já eminente da privatização completa da educação (CUNHA, 2014; MOTTA, 2014).

Após a Reforma Universitária de 1968, as políticas de avaliação da educação superior e os diagnósticos delas decorrentes sobre a situação do sistema universitário brasileiro passam por um período de latência, sem que nenhuma iniciativa mais sistemática nesse sentido tenha sido engendrada pelos governos até os anos de 1980, quando são retomadas e ampliadas as discussões sobre a educação superior, passando a incorporar temáticas relativas à questão orçamentária e o financiamento das universidades, e principalmente sobre a qualidade das IES em ocasião de sua expansão exacerbada e incremento no número de matrículas, o que foi interpretado como possível fator de queda da qualidade do ensino (RIBEIRO, 2010).

Levando em consideração que as políticas de avaliação universitária, assim como as formulações constantes às demais políticas públicas e sociais, encontram-se intrinsecamente ligadas ao escopo mais amplo das transformações políticas, econômicas e sociais constituídas a partir das relações entre Estado-sociedade no âmbito do capitalismo, teremos que a análise desse processo, se o visamos com um olhar dialético, encontra relação com as práticas sociais, com as ações, intenções e valores dos atores envolvidos nesses processos, a partir de um

determinado contexto e organização histórica e social. Logo, a retomada dos interesses por uma necessidade de proceder à avaliação das universidades brasileiras se dá em um contexto de crise da educação superior compartilhado por todos os atores da comunidade acadêmica embora com posicionamentos conflitantes quanto aos caminhos para sua superação. Este momento crítico pode ser traduzido nos debates ensejados em torno da necessidade de modernização do sistema universitário, consoante com as demandas da economia, da democratização dos processos de gestão, do acesso e permanência dos alunos, e do papel da universidade no desenvolvimento da nação. Desta feita, a crise assentava-se em três pilares fulcrais para a instituição universidade, hegemonia, legitimidade e institucionalidade, cujos desdobramentos são explicados como se segue:

*A crise de **hegemonia** resultava das contradições entre as funções tradicionais da universidade e as que ao longo do século XX lhe tinham vindo a ser atribuídas. De um lado, a produção de alta cultura, pensamento crítico e conhecimentos exemplares, científicos e humanísticos, necessários à formação das elites de que a universidade se tinha vindo a ocupar desde a Idade Média europeia. Do outro, a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos instrumentais úteis na formação de mão de obra qualificada exigida pelo desenvolvimento capitalista. A segunda crise era de **legitimidade** provocada pelo fato de a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual em fase da contradição entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições do acesso e da credenciação das competências, por um lado, e as exigências sociais e políticas da democratização da universidade e da reivindicação da igualdade de oportunidades para os filhos das classes populares, por outro. Finalmente, a crise **institucional** resultava da contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objetivos da universidade e a pressão crescente para submeter esta última a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou responsabilidade social (SANTOS, 2004, p. 8-9).*

Em paralelo a esta crise das universidades, o contexto social brasileiro no início da década de 1980 marca a transição do regime militar à abertura democrática onde a correlação de forças entre os militares e os movimentos opositores à ditadura recuperam certo equilíbrio, gerando possibilidades de iniciativas de cunho democratizante nos espaços públicos, sobretudo naqueles destinados ao debate sobre a educação. Neste período, os trabalhadores organizados promovem greves, inclusive em escolas e universidades, reivindicando melhores salários e melhores condições de trabalho e lutam contra o autoritarismo institucional herdado pelos anos de chumbo. A Confederação Brasileira de Professores se reorganiza e em 1980 os professores universitários fundam a Associação Nacional dos Docentes (ANDES), o que se configura como um marco para o movimento docente antes pulverizado em pequenas associações espalhadas pelo país, mas sem possibilidade de aglutinação nacional em torno de suas pautas (RIBEIRO, 2010).

É nessas circunstâncias que no ano de 1983 é criado o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PARU), primeiro documento oficial sobre avaliação universitária, e cujo objetivo principal foi o de realizar uma análise e um diagnóstico da crise da universidade e propor estratégias para sua superação, como indica a parte introdutória do documento formulado pelo grupo gestor³² responsável por sua formulação:

[...] a consciência dos sérios problemas hoje vividos pela educação superior brasileira tem indicado a necessidade de que sejam pensadas estratégias para seu aperfeiçoamento. Tanto os órgãos responsáveis pela definição da política de educação superior quanto os dirigentes de instituições acadêmicas têm sugerido que o caminho para a formulação de novas

³² O comitê gestor do PARU era formado pelos seguintes atores, vinculados a órgãos como MEC, CFE e professores universitários escolhidos pelo MEC: Edson Machado de Souza, então conselheiro do CFE e diretor da Capes, designado coordenador-geral; Sérgio Costa Ribeiro, coordenador técnico; Isaura Belloni Schmidt, coordenadora técnica substituta; e os técnicos do MEC Maria Stela Grossi Porto, Umbelina Caiafa Salgado, Mariza Veloso Motta Santos, Mônica Muñoz Vargas e Orlando Pillati.

estratégias passa por uma profunda e sistemática avaliação das condições em que se realiza a prática acadêmica, quer nos dias atuais, quer na trajetória seguida desde a mudança deflagrada em meados da década de setenta (BRASIL, PARU, 1983, p.14).

Embora tenha sido um trabalho de fôlego, pretensamente elaborado para ser cumprido em quatro etapas e cuja implementação ficaria a cargo da CAPES, órgão que já acumulava neste período experiência com avaliação de programas de mestrado e de doutorado, não logrou êxito e sua execução foi abortada pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC sob a justificativa que o grupo gestor, destituído pela própria SESu, não alcançou a produtividade desejada e não conseguiu coligar os interesses da comunidade universitária com os interesses propugnados pelo MEC em relação à manutenção dos princípios dispostos na Lei da Reforma Universitária de 1968. A professora Isaura Belloni, membro do grupo gestor da referida pesquisa, demonstrou seu descontentamento com os rumos que levaram a cabo este projeto, que teve sua existência abreviada depois de três anos de trabalho, e que contou com um aporte considerável de recursos públicos destinados à sua consecução:

Depois de três anos de desenvolvimento, a pesquisa de maior porte já desenvolvida neste país acerca de educação superior está com escassa possibilidade de chegar a termo, para concretizar seu objetivo de servir de subsídio à tomada de decisão e formulação de políticas. A destituição do Grupo [Gestor da Pesquisa], decidida pelo próprio coordenador e por dirigentes da SESu, foi justificada sob o argumento de 'pouca produtividade e não colaboração com as necessidades da SESu, e em particular do Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (GERES) cujos trabalhos iniciaram-se paralelamente ao PARU (BELLONI, 1989, p.55).

O GERES³³, que nasce fruto do relatório elaborado pela Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior (CNRES) instituída pelo Presidente José Sarney através do Decreto nº 91.117/85, apoia-se na premissa de que a avaliação das universidades deve ser procedida de forma sistemática e permanente, com vistas à supervisão e regulação da educação superior e à discriminação de aportes financeiros nas universidades públicas condizentes com o desempenho demonstrado por cada instituição a partir dos parâmetros avaliativos estabelecidos. Pela primeira vez, um documento oficial estabelece, de modo claro, que o fulcro das políticas de avaliação das universidades brasileiras deve ser pautado por critérios similares àqueles adotados pelas práticas gerenciais adotadas pelas empresas privadas em detrimento da autonomia universitária e valorizando o escrutínio de desempenhos individuais de alunos, de docentes, de cursos e de instituições, denotando uma tendência em aferir, por meio de controle e de regulação por agentes externos (técnicos educacionais vinculados ao MEC), dados quantitativos sobre competência e mérito, mas travestidos pelo discurso da alegada qualidade necessária ao sistema universitário brasileiro para superar as crises que atravessava. *“Os resultados da avaliação estavam, portanto, baseados no controle da qualidade para a distribuição de recursos públicos, que deveriam ser destinados para centros de excelência, com padrões internacionais de produção acadêmica”* (TENÓRIO & ANDRADE, 2009, p. 38).

No relatório formulado pelo GERES, no quesito relativo à avaliação do desempenho torna-se patente os encaminhamentos de uma política de avaliação assentada na meritocracia

³³ Em 6 de fevereiro de 1986, o ministro Marco Maciel, pela Portaria n.º 100, instituiu o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) para convocar a comunidade ao debate preparar as medidas necessárias à consecução das propostas da CNRES. Pela Portaria n.º 170, de 3 de março de 1986, o então ministro da Educação, Jorge Bornhausen, designou os membros do GERES: Paulo Elpídio Menezes Neto, Secretário da Secretaria da Educação Superior (SESu/MEC); Edson Machado de Souza, diretor da CAPES ex-coordenador do PARU; Antônio Octavio Cintra e Getúlio Carvalho, da secretaria-geral do MEC; e Sérgio Costa Ribeiro, ex-coordenador técnico do PARU.

e no controle, quando sustenta, como justificativa aos processos avaliativos regulatórios, que se o reclame das IES em relação ao poder público referem-se à **vantagens** (grifo meu) e recursos específicos como melhores salários, equipamentos, melhores condições de trabalho, liberdade e autonomia, nada mais justo que o que existia à época e o que se pleiteava para o futuro fizesse correspondência com a verificação de altos padrões de desempenho. Diz o relatório, neste quesito:

O ensino deve ser de qualidade; os profissionais que forma, competentes; a pesquisa, social e intelectualmente relevante. Os professores, estudantes e funcionários devem se dedicar plenamente às suas tarefas e os custos financeiros devem ser compatíveis com os resultados obtidos. Pelos privilégios que reclama e a que tem direito, a universidade deve ter desempenho excelente, não podendo se contentar com o medíocre ou mesmo com o razoável. A valorização do desempenho requer que os controles formais que hoje se exercem sobre as instituições de ensino superior sejam substituídos por mecanismos alternativos, que possam, efetivamente, incidir sobre o conteúdo e o mérito do trabalho realizado (BRASIL, GERES, 1986, p. 14).

Após a apresentação e divulgação do relatório elaborado pelo GERES, as reações do movimento docente, capitaneadas pelo ANDES, e dos dirigentes das universidades reunidos no CRUB, foram colocadas em forma de projetos substitutivos às indicações sobre a avaliação da educação superior, desencadeando amplos debates e, por força dessas pressões, interrompendo o projeto formulado pelo GERES, embora também não tenha alcançado logro as propostas encaminhadas por seus opositores. É possível delinear, de modo claro, as tendências opostas colocadas pelos dois projetos no sentido da avaliação. Enquanto o GERES, como já colocado, propunha um sistema métrico, técnico e burocrático, cujo objetivo era o de

promover controlar, ranquear, instrumentalizar a distribuição de recursos, credenciamento das instituições e a prestação de contas dos investimentos, a proposta das entidades preconizava uma avaliação de cunho participativo-formativa, realizada pelos atores da própria comunidade universitária, com objetivos de conhecer a instituição, ensejar a busca por uma qualidade socialmente referenciada e de prestação de contas à sociedade sobre as atividades exercidas, respeitando a autonomia institucional.

É nesse contexto, de fortes discussões e de tensões em torno da necessidade em criar políticas de avaliação das universidades públicas, sobretudo, que o governo brasileiro decide, em consonância com os movimentos internacionais de avaliação da educação superior e tomando como exemplos as experiências realizadas no Canadá, França, Inglaterra e Japão, realizar em Brasília o Encontro Internacional de Avaliação da Educação Superior (1988), promovido pela SESu/MEC com apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA) que, entre outras coisas, culminou com a conclusão sobre oito pontos fundamentais à avaliação da educação superior brasileira, deixados como recomendação à formulação das políticas nesta área, quais sejam:

- 1) a avaliação da educação superior brasileira é considerada uma providência inadiável, e procedimentos urgentes deveriam ser adotados para efetivá-la;*
- 2) a avaliação deveria ter por objetivo principal cada um dos cursos de graduação, cabendo às universidades a definição de áreas prioritárias e a fixação de critérios indicadores de qualidade;*
- 3) o MEC deverá promover e estimular o processo de avaliação interna e de avaliação interpares externa;*
- 4) a avaliação do ensino tem como consequência a busca da qualidade nas atividades acadêmicas afins, como pesquisa e extensão;*

- 5) *os indicadores de avaliação devem ser adequados às especificidades de cada instituição e às diferentes áreas de conhecimento;*
- 6) *os resultados devem ser divulgados e publicados para amplo conhecimento da sociedade;*
- 7) *a avaliação deverá revestir-se de elevado grau de seriedade e correção para corresponder a níveis desejados de eficácia; e*
- 8) *o governo deverá destinar recursos específicos, por intermédio do MEC, para apoiar os projetos de avaliação da educação pública (MARCHELLI, 2007, p. 195).*

Neste mesmo período, concomitante à reabertura democrática, é instalada uma assembleia constituinte cujo objetivo era o de elaborar uma constituição “cidadã” (aspas minhas) em lugar da promulgada em 1967 que fora transfigurada pelo AI-5, para institucionalizar e legalizar a ditadura militar no Brasil. No que concerne à educação superior, a promulgação da constituição federal em 1988, apesar de assegurar às universidades, em seu artigo 207, o gozo de autonomia didático-pedagógica, científica e administrativa, a liberdade de ensinar, pesquisar e divulgar o conhecimento, o pluralismo de ideias, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, previu o ensino à livre iniciativa privada desde que as instituições cumpram com as normas nacionais da educação bem como recebam autorização e tenham sua qualidade avaliada pelo Poder Público (art. 209 CF). Ao legislar que a educação passa a ser um serviço não-exclusivo do Estado e ao instituir que para garantir a permanência de instituições no sistema universitário é necessário o processo avaliativo conduzido pelo Poder Público, a CF de 1988 formaliza e legitima o papel do Estado avaliador que deve aferir a produtividade e a eficiência da educação superior.

Em contrapartida a esse estado de coisas, parte da comunidade científica brasileira e o movimento docente organizado tomando como referência todo o acúmulo do debate ensejado em torno da questão, promoveram intenso debate interno no sentido de promover a construção

de uma proposta de avaliação das universidades com bases democráticas em oposição às propostas governamentais conservadoras, de cunho produtivista e controlador. De acordo com Belloni (2000), a contraproposta capitaneada pelo movimento docente acerca da avaliação surge:

Por um lado, decorrente de um caráter estrutural e estrategicamente utilizado pelos setores interessados na redemocratização do país – pois as universidades, enquanto instituições públicas deveriam ser avaliadas como forma de prestação de contas á sociedade acerca dos recursos públicos utilizados; por outro, decorrente da própria conjuntura, a avaliação surge como uma resposta às críticas feitas à universidade pública na tentativa de se reverter o quadro nitidamente favorável a sua privatização (p. 88-89).

Se na década de 1980 o movimento que serviu de guia à agenda da avaliação da educação superior se configurou como um momento de formulação de políticas pretensamente mais consistentes, porém não efetivadas, a década seguinte, fortemente demarcada pela inserção da ideologia neoliberal a traçar os destinos políticos e econômicos do país, configura-se como o período em que as propostas de avaliação permanente e sistemática das IES seriam materializadas. No tópico seguinte, destinaremos espaço à análise das políticas públicas de avaliação da educação superior ensejadas a partir do governo Itamar Franco e que, de alguma maneira, cimentaram o terreno para que a produção acadêmica e o trabalho docente, como de resto as instituições universitárias, sobretudo as públicas, sejam regulados e controlados por um Estado reformado e vinculado, completamente, às determinações do mercado.

3.2. PAIUB, Exame Nacional de Cursos (Provão): a materialização das políticas de avaliação da educação superior no Brasil da década de 1990

Na década de 1990, mais precisamente em março de 1993 durante o governo do Presidente Itamar Franco (1992-1995) sucessor de Fernando Collor de Melo (1990-1992) que fora deposto da presidência através de processo de *impeachment*, o debate em torno das políticas de avaliação da educação superior ganham novos contornos, influenciadas grandemente pelos debates anteriores que colocavam propostas opostas neste campo por si já tão controverso. O projeto político do governo Collor para a educação superior, pautado pelo discurso da necessidade de modernização desse nível de ensino, declaradamente neoliberal, sofreu a resistência de interesses políticos contrários a ele, e também sofreu a insurgência por parte do movimento docente através das denúncias relativas ao corte de investimentos nas universidades públicas, expansão das universidades privadas, desmantelamento da carreira docente e eliminação de conquistas referentes a direitos trabalhistas (CORBUCCI, 2002).

O governo Itamar Franco, que pretensamente tinha uma característica nacional-estatista, não se diferenciou do governo anterior em relação à educação superior. As medidas apresentadas nas Diretrizes de Ação Governamental (DAG) guardavam íntima relação com a narrativa neoliberal que marcou o governo Collor, através das propostas de ampliação/qualificação da formação de mão-de-obra nas universidades para atender ao crescimento econômico do país. As diretrizes ainda afirmavam a necessidade de que essa formação de recursos humanos – e observamos aqui toda uma construção lexical impregnada dos princípios da gestão empresarial – deveria estar centrada na busca por competitividade, qualidade e produtividade, tidas como essenciais para a eficiência do sistema universitário.

Mais uma vez, portanto, surge a necessidade de realizar um diagnóstico das universidades brasileiras através de estratégias avaliativas.

É nesse contexto que surge o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB)³⁴, pautado pela correlação de forças entre movimento docente e governo, e oriundo da constituição pela SESu/MEC da Comissão Nacional de Avaliação através da Portaria nº 130/1993³⁵. É uma resposta do governo Itamar Franco aos reclames da comunidade acadêmica e do movimento docente pela construção de uma política de avaliação mais democrática, emancipatória e participativa, contrária ao produtivismo e ao efficientismo, constituída por representantes das universidades, do movimento docente e da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais (ANDIFES), ao contrário da formação das comissões e programas anteriores constituídos por técnicos educacionais externos às universidades. Outra característica diferencial do PAIUB era sua proposta de que as avaliações fossem feitas a partir da adesão voluntária das universidades, além de prever o

³⁴ O PAIUB foi composto pelos seguintes atores: Maria José Vieira Féres – SESu/MEC (Coordenadora); Eda C. B. Machado de Sousa e Paulo Roberto da Silva – representantes da SESu/MEC; Héliog Henrique C. Trindade – Andifes; João Carlos Thomson – Associação Brasileira de Universidades Estaduais - Abruem; Antonio Veronezi – Associação Nacional de Universidades Privadas - Anup; Ir. Norberto Francisco Rauch – Associação Brasileira das Escolas Católicas - Abesc; Maria Amélia S. Zainko – Fórum dos Pró-Reitores de Graduação; Luiz Carlos Paviu – Fórum dos Pró-Reitores de Pesquisa e PósGraduação; Júlio Wiggers – Fórum dos Pró-Reitores de Extensão; Wrana M. Panizzi – Fórum dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração. Além de um comitê assessor formado pelos seguintes professores: Acácia Maria Costa Garcia – Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Carlos Eduardo Bielschowsky – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Clarilza Prado de Souza – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); 34 Cadernos 29 Denise Balarine Cavalheiro Leite – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Eda Coutinho B. M. de Sousa – Universidade de Brasília (UnB); Fernando Menezes Campello de Souza – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Heloisa Helena Sant'Anna – Universidade Estadual de Londrina (UEL); Jacques Velloso – Universidade de Brasília (UnB); Lina Cardoso Nunes – Universidade Estácio de Sá (Unesa); Maria Tereza Dejuste de Paula – Universidade do Vale do Paraíba (Univap); Mércles Tadeu Moretti – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Neide Fernandes Monteiro Veras – Universidade Federal de Ceará (UFCE); e Newton Cezar Balzan – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

³⁵ BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Documento básico. Avaliação das universidades brasileiras: uma proposta nacional. Brasília, 1993. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/docbas.pdf>.

respeito à identidade institucional, o desatrelamento dos processos avaliativos dos mecanismos de punição ou de premiação.

Apesar do pressuposto da adesão não voluntária, o PAIUB logrou quase unânime engajamento das IES constituindo-se como um marco na trajetória da avaliação da educação superior no Brasil. Partindo da concepção da educação como bem público e do reconhecimento da universidade como instituição que historicamente se presta à produção e disseminação do saber, tanto para atender aos rigores da construção do conhecimento científico quanto para atender às necessidades básicas da sociedade, os processos de avaliação deveriam se configurar como o contraponto da proposta institucional das IES's, buscando atender a três exigências concernentes à universidade contemporânea, quais sejam:

- a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico;*
- b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária;*
- c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade (BRASIL, PAIUB, 1993, p. 04)*

Apesar de propor um modelo de avaliação baseado em princípios que considera os processos democráticos e a autonomia das universidades, com ênfase que as estratégias avaliativas sejam procedidas através da *“intensa participação dos seus membros, tanto nos procedimentos e implementação, como na utilização dos resultados, traduzidos em medidas voltadas ao aperfeiçoamento da instituição”* (BRASIL, PAIUB, 1993, p. 05), algumas das sugestões colocadas pelos membros do PAIUB fazem-no aproximar-se do campo discursivo e ideológico das propostas anteriores, sobretudo na ênfase dada à necessidade da construção de indicadores de qualidade via informações de dados estatísticos confiáveis sobre o sistema

universitário brasileiro, o que serviria ao alcance da legitimidade técnica e fidedignidade ao processo de avaliação, tal como se confirma no trecho a seguir.

A ausência de um conjunto de informações institucionais e estatísticas confiáveis tem prejudicado a construção de indicadores para análise do sistema universitário. Exemplos disto são aqueles relativos à “área construída”, “produção acadêmica”, “custo por aluno” (BRASIL, PAIUB, 1993, p. 06).

Os indicadores globais de qualidade referidos pelo PAIUB referem-se às condições derivadas das instituições acadêmicas e serviriam como baliza para avaliar dimensões referentes ao ensino, à produção acadêmica, à qualificação docente, à gestão administrativa e às condições físicas e instalações das IES's, esta última denominada no documento por área construída. Uma das principais diferenças do PAIUB em relação às demais políticas públicas de avaliação da educação superior, destarte a ênfase na necessidade em aferir a qualidade das IES's e seus cursos via medida estatística de quase todas as dimensões avaliadas, refere-se à avaliação do desempenho docente, calcada em bases que não incorporavam o discurso do produtivismo acadêmico já tão em voga no período. Ao contrário, a proposta preconizava que a atividade docente fosse avaliada a partir de suas relações estritas com o processo de ensino-aprendizagem e com as demais atividades de pesquisa e extensão. Nesse sentido, três quesitos seriam considerados: os desempenhos técnico-científico, pedagógico e os aspectos atitudinais e filosóficos dos professores. Nesse sentido, esta dimensão deveria estar referida ao contexto do processo global de avaliação institucional cujos objetivos referem-se à ampliação do auto-conhecimento da instituição sobre si mesma em busca de melhor adequação ao cumprimento de suas funções científicas e sociais. A avaliação do ensino de graduação compreenderia a

avaliação do curso enquanto globalidade e das disciplinas enquanto unidades desta globalidade. De acordo com o documento ora analisado, esta avaliação envolveria necessariamente a articulação de aspectos qualitativos e quantitativos das atividades acadêmicas, devendo ser agrupadas em quatro grandes categorias:

- a) fatores relativos às condições para o desenvolvimento das atividades curriculares (recursos humanos, infraestrutura, disciplinas ofertadas);
- b) fatores relativos aos processos pedagógicos e organizacionais utilizados no desenvolvimento das atividades curriculares (interdisciplinaridade, enfoques curriculares, procedimentos didático-pedagógicos, interação teoria-prática);
- c) fatores relativos aos resultados alcançados do ponto de vista perfil do formando (competência para o desenvolvimento de funções básicas da profissão e capacidade de análise e crítica a partir de seu campo de atuação);
- d) fatores relativos à formação de profissional crítico habilitado a atender às exigências de contexto social (inserção dos alunos em atividades de pesquisa, de extensão e culturais durante sua formação, bem como as condições criadas para o desenvolvimento destas atividades, condições e perspectivas de mercado de trabalho, demandas sociais).

Destarte a pequena crítica que se faça com referência ao já aqui exposto com relação aos critérios estatísticos margeando a criação dos indicadores de qualidade, é indiscutível que o PAIUB confirmou-se como a proposta mais democrática, mais engajada num projeto de universidade autônoma, independente, crítica e participativa, durante este período de elaboração de políticas públicas de avaliação da educação superior no Brasil e, em grande medida justo por seu afastamento das estratégias e metodologias propostas anteriormente.

Distanciada da perspectiva técnico-burocrata - que tinha em seu conteúdo grande influência de fatores e agentes externos à comunidade acadêmica, inclusive pela vinculação ideológica com as demandas de mercadorização da educação superior com fins de atender aos interesses do capital - o PAIUB caracterizou-se por uma visão de que o processo de avaliação das universidades é, antes de tudo, um ato político e voluntário que visa uma reflexão permanente sobre o projeto acadêmico e social das instituições universitárias. Um ato de autoconhecimento, portanto, com função formativa e emancipatória, como fica claro no excerto que se segue:

O processo de avaliação deve ser contínuo e sistemático, para promover permanente aperfeiçoamento, reflexão constante e redefinição dos objetivos e das prioridades científicas e sociais da instituição acadêmica. Assim, não deve estar vinculado a mecanismos de punição ou premiação. Ao contrário, deve prestar-se para auxiliar na identificação e na formulação de políticas, ações e medidas institucionais que impliquem atendimento específico ou subsídios adicionais para o aperfeiçoamento de insuficiências encontradas. Estas características do processo de avaliação contribuem para a construção da legitimidade política, indispensável à implementação de um projeto nacional de avaliação universitária (BRASIL, PAIUB, 1993, p.06).

Em meados da década de 1990, período do primeiro mandato do então Presidente FHC (1995-1998), marcado por políticas claramente neoliberais consubstanciadas pela Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (1995), foram aceleradas as reformas políticas para a educação superior com vistas a atender os interesses do capital privado e a comunidade acadêmica foi surpreendida com a extinção do PAIUB e sua substituição, gradativa, por um dispositivo legal totalmente orientado por uma perspectiva de avaliação gerencial. A demanda, então, é a de estabelecer uma prática avaliativa que apresente afinidades com os pressupostos do Estado

mínimo no provimento da educação superior, mas que mantenha o controle do sistema universitário e do trabalho docente sob a regulação e supervisão do aparelho estatal.

O Exame Nacional de Cursos (ENC/Provão) que foi instituído pela Lei nº 9.131/1995 e regulamentado pelo Decreto nº 2.026/1996, na gestão de Paulo Renato de Souza à frente do MEC, e teve vigência entre os anos de 1996 e 2003, instaurou um novo paradigma de avaliação das IES integrantes do sistema federal de educação superior, mantidas pela União e pela livre iniciativa. Ao contrário do proposto pelo PAIUB, a nova lei estabelece que os processos de avaliação além de ficarem a cargo de técnicos especializados vinculados à Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE) e não mais ser efetivados por membros da comunidade acadêmica, passa a ter caráter obrigatório, cabendo a CES deliberar, com base nos relatórios e avaliações apresentados, sobre a autorização, credenciamento e recredenciamento periódico de cursos de graduação e de instituições. O artigo 3º da referida lei, tendo em vista esse processo regulatório instituído:

(...) avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, ENC, 1995, p.03).

O ENC reduz a avaliação das universidades a uma prova única, de caráter nacional, que ignora completamente as diferenças regionais, institucionais, a autonomia universitária e os processos de trabalho e de gestão que resultam na produção acadêmica e científica, centrando-se apenas nos resultados apresentados, retomando um projeto cujo discurso e prática, afinados com o mercado e com a ideologia neoliberal, reclamam a aferição da produtividade de docentes e estudantes, da eficiência e eficácia das instituições, e de uma

qualidade referida aos padrões internacionais fixados pelos organismos multilaterais, como aqueles determinados pelo Banco Mundial. Baseado na comparabilidade entre cursos e instituições e no estabelecimento de um sistema de classificação das universidades em *rankings*, instituiu-se uma cultura de excelência institucional que determinaria, por seus resultados, a alocação e utilização de recursos e investimentos às universidades melhor colocadas no sentido de aprimorar-lhes os padrões de excelência ao passo que as instituições e cursos pior colocados poderiam chegar ao máximo de serem descredenciados do sistema. Compreendia-se a avaliação, portanto, como um “... processo que busca levantar e fornecer aos cursos dados, cuja análise permitia-lhe detectar pontos de excelência e eventuais problemas, planejar a melhoria e correção de rumos e superar as deficiências no ensino de graduação” (BRASIL, ENC, 1995, p. 10).

Logo após a publicação do Decreto que regulamentava o ENC, foi instituída a Lei de nº 9.394/1996 (LDB) que explicitou o caráter regulatório da avaliação, por meio do seu artigo 46, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 5.773/2006, que ficou conhecido como decreto-ponte, que deliberou sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos de graduação e sequenciais:

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências. (BRASIL, LDB, 1996)

A análise do documento referente ao ENC/Provão leva-nos à compreensão de que a concepção político-ideológica nele explicitada guarda íntima relação com as ideias indutoras de uma concepção de avaliação da educação superior baseada na aferição da qualidade, da competência técnica, tão presentes nos documentos anteriores ao PAIUB, e que se cristalizam e se materializam tendo por referência o Estado em seu papel de regulador e controlador da produção acadêmica subsumida à lógica do mercado. Nesse processo, as universidades brasileiras submetidas ao ENC/Provão tiveram que submeter-se à avaliação de seus cursos de graduação e análise das condições de oferta dos mesmos orientando-se pelos seguintes componentes:

(i) a organização didático-pedagógica; (ii) a adequação das instalações físicas em geral; (iii) a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo; (iv) a qualificação do corpo docente; e (v) as bibliotecas com atenção para o acervo bibliográfico, inclusive livros e periódicos, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental (BRASIL, ENC, 1996, pág. 11).

Em síntese, esses componentes que servem de medida da qualidade das universidades, através prioritariamente dos desempenhos de estudantes e instituições em escala nacional servem muito mais uma função de orientação de mercado do que a uma função pedagógica. Com isso, proporcionam ao Estado avaliador resultados, pois estão carregados da lógica

economicista, com a introdução de conceitos de eficiência, custo-benefício, produtividade e ensino como produto, enquanto que o PAIUB (no último suspiro em termos de avaliação democrática) preocupou-se com um modelo de avaliação que trazia para o interior da universidade a responsabilidade de avaliar e gerenciar suas práticas e resultados, buscando sempre aperfeiçoar os serviços prestados à sociedade.

Destarte as críticas que eventualmente possam ser feitas ao PAIUB, compreendemos que o mesmo se constituiu como a política pública de avaliação da educação superior que mais se aproximou de um projeto democrático, emancipatório, sobretudo pela participação de membros atuantes da comunidade acadêmica na construção de seus fundamentos. Por outro lado, o ENC/Provão, elaborado a partir de todos os condicionantes políticos e ideológicos subjacentes a sua concepção, trouxe o que de mais nocivo pode haver para uma instituição universitária: o controle, a regulação, a competição entre instituições através dos indicadores de comparabilidade, a política classificatória dos *rankings*, a avaliação de competências definidas a partir de conteúdos mínimos e, acima de tudo, o comprometimento da autonomia universitária. A busca incessante do governo por construir e materializar uma universidade baseada nos critérios técnicos da excelência, subsumindo a produção acadêmica à lógica econômica, da qual a criação da GED é um exemplo, redefiniu o *ethos* da universidade como produtora da liberdade de pensamentos e de diferentes saberes críticos sobre a sociedade e sobre si mesma, da criatividade, da colaboração e da cooperação, submetendo-a a tornar-se uma instituição produtora de mercadorias onde a competitividade e a sanha pela produtividade passaram a ser suas marcas constitutivas. Nesse sentido, concordamos com a análise de Davok (2007) quando afirma que o ENC/Provão restringia-se a ser uma política avaliativa que:

(i) dava ênfase aos resultados, atribuindo mérito individual às instituições; (ii) provia dados de desempenho predominantemente quantitativos e escalonados, que resultavam em medida relativa e ranking; (iii) caracterizava-se como uma avaliação de desempenho externa não devidamente articulada à auto-avaliação das instituições e cursos e aos demais processos avaliadores integrantes do sistema. (p. 79-80)

Em resumo, afora o PAIUB, pelas características e bases a partir das quais se constituiu, os demais processos avaliativos pautados no Brasil até o ano de 2003 dedicavam-se à descrição e quantificação de variáveis, com base no controle e na fiscalização, além de apresentarem um caráter punitivo frente aos conceitos tidos como insuficientes obtidos por cursos de graduação, que podiam ter seu reconhecimento ou mesmo credenciamento suspenso por não se conformar ao sistema de ranqueamento estabelecido em acordo com os indicadores de qualidade predefinidos.

Em oportuno, apresentamos um quadro comparativo das políticas de avaliação da educação superior no Brasil, que sintetiza as quatro propostas apresentadas e materializadas entre os anos de 1980 a 1990, e que foi elaborado por Barreyro e Rothen (2008, p. 148), como se segue:

QUADRO 3 – Comparação entre os documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB

DOCUMENTO	PARU (1983)	CNRES (1985)	GERES (1986)	PAIUB (1993)
AUTORES	Grupo gestor (especialistas em análise de projetos, sendo alguns técnicos do MEC)	24 membros (heterogêneo) Provenientes da comunidade acadêmica e da sociedade.	Grupo interno do MEC	Comissão Nacional de Avaliação (Representativa de entidades)
OBJETIVOS	Diagnóstico da educação superior	Propor nova política de educação superior	Propor nova lei de educação superior	Propor uma sistemática de avaliação institucional
CONCEPÇÃO DA AVALIAÇÃO	Formativa	Regulação	Regulação	Formativa
JUSTIFICATIVA	Investigação sistemática da realidade	Contraponto da autonomia. Vincula ao financiamento	Contraponto da autonomia. Vincula ao financiamento	Prestação de contas por ser um bem público que atinge a sociedade
TIPO DE AVALIAÇÃO	Interna	Externa	Externa	Auto-avaliação e Avaliação externa
AGENTES DA AVALIAÇÃO	Comunidade acadêmica	Conselho Federal de Educação (CFE)	SESu	Endógena e voluntária
UNIDADE DE ANÁLISE	Instituição	Instituição	Instituição	Instituição, iniciando pelo ensino de graduação
INSTRUMENTOS	Indicadores e Estudo de casos	Indicadores de desempenho	Indicadores de desempenho	Indicadores de desempenho

Na esteira da necessidade em materializar em termos definitivos uma política pública permanente e sistemática da avaliação da educação superior, e com a justificativa de corrigir e superar as dificuldades e falhas da política pública de avaliação então vigente, ainda no ano de 2003 é encaminhado ao MEC o documento *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES: Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior*³⁶, cujo objetivo era a construção de uma proposta que, ao tempo que atendesse aos pressupostos da regulação e do controle pudesse ser também um instrumento de prestação de contas à sociedade. Sobre isto, procederemos a análise no tópico seguinte.

3.3. SINAES dos tempos – a implementação de um sistema nacional de avaliação da educação superior durante os anos do Governo Lula

A questão da avaliação de instituições universitárias é condicionada, em grande medida, pelos processos de reestruturações pela quais a educação superior tem sido submetida

³⁶ Compuseram a comissão especial de elaboração do documento, presidida pelo Prof. José Dias Sobrinho (UNICAMP) os seguintes atores: Dilvo Ilvo Ristoff – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Edson Nunes – Universidade Cândido Mendes (Ucam); Héliqio Trindade – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Isaac Roitman – Capes; Isaura Belloni – Universidade de Brasília (UnB); José Ederaldo Queiroz Telles – Universidade Federal do Paraná (UFPR); José Geraldo de Sousa Junior – Secretaria de Educação Superior (SESu); José Marcelino de Rezende Pinto – Inep; Júlio César Godoy Bertolin – Universidade de Passo Fundo (UPF); Maria Amélia Sabbag Zainko – Universidade Federal do Paraná (UFPR); Maria Beatriz Moreira Luce – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Maria Isabel da Cunha – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos); Maria José Jackson Costa – Universidade Federal do Pará (UFPA); Mario Portugal Pederneiras – Secretaria de Educação Superior (SESu); Nelson Cardoso Amaral – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Raimundo Luiz Silva Araújo – Inep; Ricardo Martins – Universidade de Brasília (UnB); Silke Weber – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Stela Maria Meneghel – Universidade Regional de Blumenau (Furb); os estudantes Giliate Coelho Neto Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a UNE e Daniel Ximenes como coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho – ambos da SESu –, com a colaboração de Teofilo Bacha Filho, do Conselho Estadual de Educação do Paraná.

ao longo dos anos. Coadunada com o imperativo da maximização da qualidade na prestação dos serviços – lógica subjacente à ideologia que rege as organizações competitivas de mercado – as ações avaliativas do ensino superior primam pela excelência acadêmica, concentrando-se nos critérios de desempenho e eficiência do sistema, com vistas a classificações institucionais próximas aos padrões de qualidade definidos pelos órgãos de fomento nacionais e internacionais (TRIGUEIRO 2000).

De acordo com Sobrinho (2000), a partir do fim da década de 1990, as mensurações de rendimento propostas por agências como o Banco Mundial e UNESCO, têm levado “à difusão de sistemas de avaliação objetivos e padronizados, baseados em esquemas intelectivos quase sempre pobres e de fácil visibilidade, que nem sequer arranham a complexidade dos fenômenos educativos.” (p. 16-17)

No bojo dessas reformulações, um dos paradigmas centrais dessa nova cultura universitária concentrava-se numa concepção de avaliação direcionada à regulação e ao controle das produções individuais com vistas a obter incentivos e financiamentos, assim como para o estabelecimento de indicadores de excelência. Esses processos avaliativos tomaram uma proporção muito mais fundamental no contexto das políticas de reestruturação do ensino superior, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, que instituiu programas de avaliação - capitaneados pelo MEC – como forma de ampliar o controle e redefinir a lógica e a identidade das instituições universitárias como forma de torná-las mais competitivas.

Com a assunção de um governo de esquerda e, portanto, com a possibilidade de um projeto político mais próximo e afinado com as demandas acadêmicas e sociais em termos de uma concepção de universidade com qualidade socialmente referenciada, o governo Lula (2003-2007) instituiu através da Lei nº 10861/2004 um sistema nacional de avaliação da

educação superior que, em aparência, distaria das propostas anteriores afinadas com os imperativos mercadológicos e com a lógica de internacionalização de padrões de qualidade dos sistemas universitários. Mas só em aparência, pois em essência, o SINAES, repete o estabelecimento de alguns dos critérios e estratégias alinhados com as diretrizes impostas pelos organismos multilaterais para a educação superior na América Latina, embora realmente se diferencie em termos conceituais da proposta do ENC/Provão.

Em termos gerais, se a avaliação das universidades, à época de FHC, orientava-se pela necessidade em *“dar fé pública, em orientar o mercado consumidor dos serviços educacionais e produzir informações úteis para a tomada de decisões estratégicas”* (BRASIL, SINAES, 2004, p. 23), a construção de uma política pública de rompimento com esse modelo, técnico, burocrático e classificatório, surgiu ainda como proposta assumida pelo plano eleitoral do então presidenciável Lula no contexto do pleito eleitoral de 2002, e foi definida nos seguintes termos:

Implantar um sistema nacional de avaliação institucional, inspirado no antigo PAIUB em substituição aos atuais processos fragmentados e centralizados; imprimir no novo sistema nacional de avaliação ênfase no processo educacional e na promoção da melhoria das instituições de ensino em contrapartida ao caráter punitivo do Provão; garantir que esse sistema nacional de avaliação seja representativo e autônomo em relação ao próprio MEC; priorizar a questão da qualidade da aprendizagem, para que se possa sustar o processo de desqualificação da escola pública (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 04).

A elaboração da proposta do SINAES foi marcada por percalços e embates no interior do governo Lula. Com a desaprovação do ENC/Provão por grande parte da comunidade

acadêmica, sobretudo por parte dos estudantes que viam naquele instrumento uma avaliação unilateral centrada no desempenho dos alunos, a sua substituição fazia-se urgente, embora o Ministro da Educação em exercício à época, Cristóvam Buarque, defendesse a sua manutenção. De outro lado o então Presidente do INEP, Otaviano Helene, escreveu um artigo intitulado “*O INEP e as avaliações*”, publicado no site do órgão, onde defendia abertamente a necessidade de extinguir o ENC/Provão por sua ineficiência e, principalmente por sua forma de divulgação dos resultados das avaliações, em jornais e revistas de circulação nacional, não contemplando os anseios da proposta de avaliação da educação superior consignada pelo governo Lula. Destarte todos os imbróglis relativos a esta falta de consenso dentro do próprio governo, o ENC/Provão ainda resistiu durante o primeiro ano do mandato de Lula. Somente com a deposição de Cristóvam Buarque do MEC e a assunção do Ministro Tarso Genro ao cargo, em 2004, foi possível a apresentação à Câmara dos Deputados do texto da Lei nº 10861/2004, onde obteve votação unânime e, no Senado, por ampla maioria. Foi promulgada e publicada no Diário Oficial da União nº 72 em abril daquele mesmo ano, e posteriormente regulamentada pela Portaria do MEC nº 2.051 também de 2004 e com vigência até os dias atuais.

Esse novo sistema integrou as avaliações de desempenho das instituições, dos cursos e dos estudantes, a partir da avaliação de dez dimensões, definidas legalmente, e realizada em duas etapas: a primeira, diz respeito a um procedimento de auto avaliação, conduzido pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPA's) de cada instituição de ensino, e a segunda, concernente a uma avaliação externa realizada por comissões de docentes ativos, devidamente cadastrados e capacitados para tal (MEC/INEP, SINAES, 2004).

As avaliações institucionais externas realizadas pelo SINAES comportam critérios tanto quantitativos quanto qualitativos. Os dados quantitativos são fornecidos pelas próprias

instituições de ensino superior (IES), e dizem respeito às dimensões da estrutura material e física das instalações, assim como dos recursos humanos, além de incluir informações coletadas pelo Censo da Educação Superior e através de consultas a relatórios de avaliações anteriores.

As avaliações qualitativas são feitas com base no referencial dos resultados quantitativos, mas são coadunadas com as verificações realizadas *in loco* pelos avaliadores, e que tem por objetivo avaliar a capacidade real das instalações, as consonâncias entre a missão institucional e seu cumprimento efetivo, bem como as adequações dos projetos político-pedagógicos dos cursos avaliados com o nível de realização alcançado e com aquilo que preconizam as diretrizes curriculares nacionais, estas últimas reorganizadas em termos de um rol mínimo de competências e habilidades requeridas aos egressos dos cursos de graduação para o exercício de sua profissão no mercado de trabalho.

As dez dimensões constantes da avaliação institucional externa são as seguintes:

Dimensão 1 - A missão e o plano de desenvolvimento institucional;

Dimensão 2 - Perspectiva científica e pedagógica formadora: políticas, normas e estímulos para o ensino a pesquisa e a extensão;

Dimensão 3 – Responsabilidade social da IES;

Dimensão 4 – Comunicação com a sociedade;

Dimensão 5 – Políticas de pessoal, carreira, aperfeiçoamento e condições de trabalho;

Dimensão 6 – Organização e gestão da instituição;

Dimensão 7 – Infra-estrutura física e recursos de apoio;

Dimensão 8 – Planejamento e avaliação;

Dimensão 9 – Políticas de atendimento ao estudante;

Dimensão 10 – Sustentabilidade financeira. (MEC/INEP, SINAES, 2004)

Cada uma dessas dimensões é avaliada a partir da atribuição de conceituações numéricas escaladas de 1 (um) a 5 (cinco). Por meio dessa ponderação os avaliadores oferecem uma análise global do desempenho das IES's, estabelecendo quais são suas potencialidades, as fragilidades e pontos que requerem melhorias e/ou adequações. Importante salientar que o SINAES é um sistema de avaliação que tem por objetivo a acreditação e/ou credenciamento de instituições e/ou cursos, com vistas ao desenvolvimento de uma cultura de qualidade dos procedimentos, práticas e gestão acadêmica das universidades.

Art. 32. [...] numa escala de cinco níveis, sendo os níveis 4 e 5 indicativos de pontos fortes, os níveis 1 e 2 indicativos de pontos fracos e o nível 3 indicativo do mínimo aceitável para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e recredenciamento de instituições (BRASIL/SINAES, 2004, pág. 169).

Desta feita, o SINAES referendou-se como política pública de avaliação da educação superior orientada para garantir qualidade em todas as instituições universitárias do país, públicas e privadas, baseando-se no pressuposto de que a qualidade institucional é imperativa para todas as instituições. No entanto, é preciso estar claro de que qualidade se fala quando a questão são os processos avaliativos de uma instituição que não está, como nem mesmo poderia, descolada das implicações mais gerais da sociedade capitalista da qual faz parte.

Uma das coisas que chamou-nos a atenção em nossas análises é que entre a proposta elaborada pela comissão responsável pela construção do SINAES, através do relatório

“*Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*”, do qual a lei 10.861 mantém o nome, e o texto da lei propriamente dito aparecem importantes diferenças.

Quanto à função da avaliação, observa-se que neste tocante, embora o relatório da comissão especial faça menção ao resgate dos princípios democráticos propostos pelo PAIUB, com ênfase numa avaliação formativa e participativa, portanto emancipatória, com participação voluntária das universidades e cujo agente principal seria os membros internos da comunidade acadêmica, no texto da lei 10.861/2004 o que está colocado é que a função da avaliação das instituições universitárias deve ser pautada no controle das variáveis que incidem sobre a qualidade (leia-se o quanto se produz do ponto de vista acadêmico, científico e o quanto a administração aproxima-se da gestão gerencial dos processos e dos resultados) e na regulação da educação superior tendo como principal agente órgãos do Estado.

Uma vez instituído como sistema nacional, o SINAES prevê a participação unânime de todas as IES, públicas e privadas, com vistas a obedecer o que está estipulado pela LDB/1996, seja no que condiz à orientação das diretrizes políticas visando à melhoria do ensino – avaliar com vistas à qualidade; seja quanto à definição de ações de acreditação do sistema de ensino superior por parte órgãos competentes – avaliar para supervisão e controle estatal. Em entrevista à professora e pesquisadora Gladys Barreyro, em 2015, o professor Dilvo Ristoff, membro de comissões que originaram o PAIUB e o SINAES, afirmou que este último tornou-se um projeto de avaliação híbrido, posto que por mais que tenha incorporado os princípios democráticos do PAIUB, inclusive com a auto-avaliação realizada pelas CPA's, é inescapável inserir os processos avaliativos dentro de marcos regulatórios e de controle, justificando que, queiramos ou não, “*o Estado brasileiro está solidamente construído dessa forma (...) Em outras palavras: não havia condições de dizer: não vai haver regulação!*” (BARREYRO, 2015, p. 302).

O Decreto nº 5.773/2006 reelaborou alguns pontos do SINAES e estabeleceu e reafirmou que a avaliação das instituições de educação superior deveria pautar-se por três pilares: avaliação, regulação e controle, a partir da aferição de dimensões referentes às instituições, aos cursos e aos resultados dos alunos, estes último submetidos ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). A avaliação assim concebida, sob este tripé, levaria ao desenvolvimento dos indicadores de qualidade necessários à aferição dos resultados desejados.

Ao analisar a estrutura formal do Sistema Nacional de Avaliação, desde a sua gênese com o relatório já referido até sua efetivação como lei, buscamos avaliar qual o verdadeiro sentido de sua constituição híbrida, pois, se por um lado a avaliação tem sido substanciada pelo caráter formativo, comprometida com a transformação acadêmica, respeitando a diversidade institucional, por outro, a avaliação está cada vez mais vinculada ao controle e à regulação por parte do Estado em sua mediação com o capital e, logo, mais centrada na política de resultados e do valor de mercado.

Esse caráter híbrido, que parece atender muito mais fielmente às expectativas do Estado na perspectiva impositiva em estabelecer políticas de regulação e de controle para uma educação funcional ao capital e a sua reprodutibilidade, do que ao princípio do fortalecimento da dimensão filosófica da avaliação enquanto possibilidade de “(...) *conhecimento, interpretação, atribuição de juízos de valor, organização e instaurações de ações e metas para melhorar o cumprimento das finalidades públicas e sociais das instituições*” (DIAS SOBRINHO & RISTOFF, 2003, p. 43).

Como instrumento de regulação, de controle e de supervisão, a política pública de avaliação da educação superior, tal como está pautada e tal como é efetivada – embora a narrativa seja aquela que concebe o processo avaliativo como ato de melhoria das

universidades em todos os seus aspectos - restringe-se, na prática, exclusivamente à fiscalização do cumprimento ou não das normas legais e ao ajuste da produtividade acadêmica às demandas do mercado e aos padrões internacionais de qualidade estabelecidos para esse nível de ensino, conforme já o referenciamos quando, neste trabalho de tese, trouxemos ao debate a criação de redes de agências internacionais de avaliação da educação superior, da qual o Brasil faz parte. Nesse sentido, a preocupação da política avaliativa está centrada fundamentalmente no ranqueamento das instituições e dos cursos como resposta à sociedade em termos dos seus resultados. Ao incorporar a dimensão formativa às funções de regulação e de controle, o SINAES assume sua participação como instrumento vinculado às exigências do atual contexto capitalista mundial de atribuir à educação superior o desafio de conciliar os ultimos da qualidade e da inovação com as necessidades de ampliar o acesso e a permanência nas universidades, na tentativa de diminuir assimetrias sociais. A questão é que essa diminuição de assimetrias tem sido respaldadas por políticas compensatórias, mas não estruturais, como é o caso do REUNI, da explosão vertiginosa de instituições privadas, de cursos acelerados e da educação à distância, da mobilidade acadêmica, do FIES entre outros – todas essas estratégias previstas pelo Banco Mundial quando preconiza aos sistemas universitários latino-americanos a diretriz da expansão, da diversificação e da diferenciação de seus sistemas universitários – que mais uma vez ancoram-se nas expectativas do mercado em detrimento da formação crítica e emancipadora.

Em síntese, esse modelo híbrido do SINAES revela certa solução de compromisso entre forças contraditórias, mas que deixa transparecer a concepção político-ideológica de uma gestão educacional marcadamente influenciada por atores do capitalismo global, dentre os quais destacam-se o Banco Mundial, a OCM, a OCDE, a UNESCO e a União Europeia (Processo de Bolonha), dentre outros. Dentro desse contexto, o ranqueamento das IES surge

como elemento fundamental na economia do conhecimento global e na venda de produtos no mercado educacional, a partir da utilização de muitas formas e combinações possíveis de classificação e uso racional de medidas e de metodologias para alcançar os resultados (previamente) desejados. A qualidade passa a ser definida, segundo a lógica subjacente às práticas avaliativas, por critérios supranacionais baseados em determinantes econômicos. Essa tendência de adoção de instrumentos de controle e de padrões supranacionais adquire força ainda maior com a inserção da educação como serviço regulado pela OMC, por exemplo.

A conjugação de forças e interesses em torno da definição do referido sistema nacional de avaliação da educação superior ensejou a demarcação de uma política de concorrência (pelo estabelecimento de *rankings*), de regulação, de controle e de fiscalização em uma explícita demonstração do histórico papel do Estado brasileiro na coordenação e intervenção nos cursos de graduação e conseqüentemente no trabalho docente, desde a ditadura militar. Desta feita, a classificação e os *rankings* institucionais e acadêmicos, enquanto estratégias de estímulo à competição sob o discurso da melhoria da qualidade das universidades ganharam legitimidade e deixaram de ser políticas transicionais entre governos para se tornarem políticas de Estado, permanentes, independente da alternância do poder (SOBRINHO, 2000, MOROSINI, 2006, BARREYRO, 2015).

A política de avaliação praticada pelo SINAES vem cumprindo de modo satisfatório o papel de regulação e de controle demandado pelo Estado, na medida em que distanciado da sua gênese pretensamente democrática e participativa, transmutou-se numa estratégia técnica, instrumental e burocrática de avaliação, balizada pelo levantamento de dados e informações objetivas mas não submetidas ao crivo da reflexão e do questionamento. Ao contrário, além de criar um cenário propício à culpabilização e punição de pessoas e instituições, reivindica que sejam cumpridas metas e objetivos nem sempre exequíveis dadas as precárias condições

de trabalho nas universidades públicas, de degradação e desvalorização da carreira docente, que são submetidas aos mesmos critérios e indicadores das instituições privadas nesse sistema único de avaliação nacional das IES. Para ilustrar essa mudança de perspectiva da proposta original expressa pelo relatório da comissão especial que elaborou os pressupostos do SINAES e a sua regulamentação como Lei, apresenta-se o seguinte quadro comparativo:

QUADRO – 4 - SINAES ANTES E DEPOIS

	COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO – CEA (2003)	LEI 10861/2004 SINAES
AUTORES	Comissão mista formada por 15 docentes, 02 representantes do INEP, 02 representantes da SESu, 01 representante da CAPES e 03 estudantes.	MEC com base no relatório da CEA. Texto da Lei submetido ao Congresso Nacional, onde procederam-se mudanças ao texto original.
OBJETIVO	Propor a formulação de um sistema nacional de avaliação da educação superior	Instituir e regulamentar o SINAES.
CONCEPÇÃO DE AVALIAÇÃO	Democrática, participativa, emancipatória	Baseada nos princípios da regulação, controle e supervisão
JUSTIFICATIVA	Responsabilidade social. Melhoria da qualidade da ed. superior. Superação de falhas no sistema.	Assegurar a garantia da qualidade das IES e cursos e estudantes, a partir de critérios objetivos e quantificáveis que servem de informação ao mercado educacional.
TIPO DE AVALIAÇÃO	Avaliação institucional sistêmica.	Avaliação interna. Avaliação externa MEC (banco de dados) e por pares (<i>in loco</i>).
AGENTES DE AVALIAÇÃO	Comunidade acadêmica - CONAE	INEP/MEC
UNIDADE DE ANÁLISE	Instituição	Instituição, cursos e estudantes
INSTRUMENTOS	Indicadores sociais e acadêmicos	Indicadores de desempenho

Fonte: elaborado pela autora baseado na descrição realizada por Barreyro e Rothen (2008) para efeitos de comparação com documentos produzidos nas décadas de 1980-1990.

A partir de 2007, algumas alterações foram introduzidas no modelo de avaliação propugnado pelo SINAES naquilo que concerne às bases filosóficas que o sustentavam, indicando que o governo acenava, mais uma vez, em concordância com as mudanças referentes ao papel do Estado quanto à avaliação da educação superior. Esta nova fase introduziu mais dois indicadores de aferição da qualidade, além dos já existentes na proposta original: o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), ambos instituídos pela Portaria Normativa nº 40 do MEC/INEP (2007).

O CPC é um indicador que adiciona ao processo de avaliação da educação superior elementos para a verificação da qualidade de um curso, ou seja, é um indicador prévio da situação dos cursos de graduação no país. Na composição deste Conceito são utilizadas métricas avaliativas de desempenho variáveis, quais sejam: ENADE – que mede o desempenho dos ingressantes e concluintes dos cursos de graduação, o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (Conceito IDD) e as variáveis de insumo. O dado das variáveis de insumo – que considera corpo docente, infraestrutura e programa pedagógico – é formado com informações do Censo da Educação Superior e de respostas ao questionário socioeconômico do ENADE. De acordo com o INEP, o CPC contempla sete medidas de qualidade do curso, são elas: a) nota de professores doutores (15%); b) nota de professores mestres (7,5%); c) nota de professores com regime de dedicação integral ou parcial (7,5%); d) nota referente à infraestrutura (7,5%); e) nota referente à organização didático-pedagógica (7,5%); f) nota dos concluintes no ENADE (20%); e g) nota do indicadores de diferença entre os desempenhos observados e esperados (35 %) (BRASIL, INEP, 2007).

Faz-se mister aqui considerar que segundo a Lei 10.861/2004, em seu parágrafo 4º do artigo 5º, o questionário socioeconômico deve ser destinado tão somente ao levantamento do

perfil dos estudantes, relevantes para a compreensão dos seus resultados no ENADE, mas não amparo na lei para a utilização deste questionário com o fulcro de torná-lo um indicador de avaliação da qualidade de qualquer curso de graduação. A nota ou conceito de um curso de graduação, seja ela preliminar ou conclusiva, não pode tomar o ENADE como fonte única de dados ou informação majoritária, pois não pode expressar, como conceito obtido isoladamente, para consubstanciar os processos de supervisão realizados pelo MEC. Cabe, então, o questionamento e a reflexão sobre qual o motivo de utilizar esses dados socioeconômicos como relevantes para a aferição do CPC, sobretudo tendo em vista o processo em curso de cobranças de mensalidades em cursos de graduação e pós-graduação que tramitam hoje no Congresso brasileiro.

O IGC é um indicador de qualidade de instituições de educação superior, que considera, em sua composição, a qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado) utilizando-se das notas obtidas através do CPC e das notas obtidas pelos cursos de pós-graduação através das notas aferidas pela CAPES e cujos resultados são representados em valores contínuos que vão de 0 a 500 e em escala de 1 a 5, sendo 1 e 2 resultados obtidos como insatisfatórios, 3 satisfatório, 4 bom e 5 excelente.

O IGC pretende substituir, paulatinamente, a avaliação das dez dimensões exigidas pelo SINAES, agrupadas no instrumento de avaliação institucional e verificadas nas avaliações *in loco* pelos cinco eixos seguintes: 1) planejamento e avaliação institucional, com 5 indicadores; 2) desenvolvimento institucional, com 9 indicadores; 3) política acadêmica, com 13 indicadores; 4) políticas de gestão, com 8 indicadores; 5) infraestrutura física, com 16 indicadores, o que perfaz um total de 51 indicadores, além de 18 itens dos referentes ao preenchimento de requisitos legais e normativos (BRASIL, INEP, 2007).

A aferição de qualidade das instituições e dos cursos superiores através do escalonamento proposto pelos índices ou indicadores anteriormente descritos apresenta distorções entre o idealizado – por pressupostos de um sistema que, por ser universal e padronizado, não considera as diferenças entre instituições, a diversidade regional e a autonomia didático-científica e administrativa das IES – e a realidade encontrada em cada universidade. Aceitar o IGC como indicador de qualidade de uma IES, qualquer que seja a escala do conceito, não atende à Lei do SINAES e conduz a sociedade a crer que uma IES com IGC 4 é de boa qualidade e outra com IGC 2 é de baixa qualidade, o que efetivamente pode não corresponder à realidade. Nesse sentido, com a introdução do CPC e do IGC reafirma-se a prática de uma avaliação baseada na medida e no controle, com fins meramente de classificação das IES, com vistas a atender às expectativas da eficiência e da produtividade. Além disso, essa métrica que leva ao sistema de ranqueamento das instituições de educação superior, a partir dos seus resultados, tem levado as instituições privadas a utilizarem-na como *marketing* acadêmico para atrair mais alunos (clientes) e, conseqüentemente obter indiretamente mais financiamentos públicos, em forma de descontos de impostos, aportes advindos do FIES, dentre outros.

Esses novos procedimentos adotados pelo MEC com vistas à aferição da qualidade das IES são na verdade uma versão reeditada, metamorfoseada, para tomar de empréstimo a expressão cunhada por Barreyro e Rothen (2008), das políticas de avaliação praticadas pelo governo FHC, contudo com tal sofisticação técnica quanto às fórmulas matemáticas quase impossíveis de serem decifradas pelas CPA's para obtenção e consignação dos índices relativos ao CPC e ao IGC. A busca imperativa pela qualidade para todas as instituições de educação superior sem considerar a diversificação e a diferenciação das mesmas produz efeitos não somente constantes aos processos organizacionais das universidades mas, por seu

caráter meritocrático, burocrático, punitivo, classificatório, produz também rebatimentos sobre o trabalho docente.

Em suma, os processos de avaliação da educação superior não podem ser reduzidos ao somatório de indicadores que, depois de divulgados, firmam de modo definitivo a classificação de uma instituição universitária como se os conceitos “satisfatório”, “insatisfatório” pudessem traduzir e abarcar toda a complexidade dos elementos objetivos e subjetivos das atividades que perfazem a atividade acadêmica, a investigação científica, a produção do conhecimento, a formação de profissionais, a qualificação de professores, enfim todos os aspectos concernentes a um trabalho que, para ser realizado a contento, deveria estar destituído de tantas pressões e constrangimentos relativos à avaliação burocrática dos desempenhos com vistas a garantir uma qualidade que só é possível conceber em abstrato, já que condicionada a ditames previamente estabelecidos e sem respaldo, necessariamente, em termos concretos. Nesse sentido, não se advoga a inexistência de processos avaliativos no seio das universidades, mas que seja a construção de um processo calcado em um projeto de universidade e de sociedade baseados em princípios democráticos, com discussão ampla, um ato político que leve a uma reflexão profunda sobre os sentidos do trabalho acadêmico, suas representações para os que o realizam e para a sociedade. Alicerçada pela lógica do capital, a avaliação será sempre uma falácia, um instrumento de controle de sujeitos pela via da burocracia, sempre previsível em relação aos seus pressupostos e aos seus efeitos.

CAPÍTULO 4 – QUASE UM *POST-SCRIPTUM* NECESSÁRIO SOBRE O CAMPO DOS EFEITOS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O ADOECIMENTO DOCENTE E PERSPECTIVAS PARA ANÁLISE FUTURAS



O corpo é o espaço de inscrição de nossa condenação social – inscrição de regras familiares e de classe, nossas limitações coletivas, nosso imaginário grupal.

(Franz Kafka)

Para aceder a uma compreensão sobre as relações entre trabalho e saúde, a partir de uma perspectiva crítica, faz-se necessário que a análise seja encaminhada no sentido de, afastando-se de abordagens meramente epidemiológicas, com descrições de causa e efeito ou de nexos entre sinais, sintomas e ambientes laborais, trata-se de operar desvelamentos do adoecimento no trabalho como construção sócio-histórica inserida na lógica da relação capital-trabalho, isto é, “*considerar efetivamente esse fato como falha metabólica do capital nas condições de suas crises cíclicas*” (ALVES, 2013).

O desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista sempre significou e continua a significar, em todos os sentidos, uma ameaça à natureza. Em termos dialéticos, ameaça ambiental, ecológica, por assim dizer, e ameaça à integridade da própria corporeidade

humana e a sua subjetividade. Marx (2015) traz essa dialeticidade à tona em uma passagem dos *Manuscritos econômico-filosóficos*, quando assevera o seguinte:

A natureza é o corpo inorgânico do homem, quer dizer, a natureza na medida em que não é, ela própria, corpo humano. O homem vive da natureza significa: a natureza é o seu corpo, com o qual ele tem de permanecer em constante processo para não morrer. Que a vida física e espiritual do homem esteja em conexão com a natureza, não tem outro sentido se não que a natureza está em conexão com ela própria, pois o homem é uma parte da natureza (p.311).

Nesse sentido, sob o capitalismo, o trabalho alienado e suas determinações (propriedade privada, divisão hierárquica da organização do trabalho etc) nas condições históricas tanto de suas crises cíclicas quanto de sua hodierna crise estrutural, significa o rompimento das mediações, das regulações e do controle do sócio-metabolismo entre o homem e a natureza. Assim, tanto a degradação do meio ambiente quanto a degradação da saúde do homem que trabalha estão ligados aos modos como o metabolismo humano com a natureza encontra-se expresso através da organização concreta do trabalho. De acordo com Alves (2013), dessa maneira, a questão do adoecimento laboral expressa

uma das formas prementes de precarização do trabalho nas condições do capitalismo global: a precarização do homem-que-trabalha (no sentido de homem como ser humano genérico). A crise estrutural do capital é também crise de (de)formação do sujeito de classe, determinação tendencial do processo de precarização estrutural do trabalho. (...) O adoecimento laboral é a explicitação contingente, no plano da singularidade do homem singular, das contradições insanas da sociedade burguesa (p. 13-14).

Em síntese, compreender os processos de saúde-doença laboral, para além das descrições epidemiológicas e estatísticas, significa entendê-los nas diversas formações sócio-históricas da divisão social, técnica e sexual do trabalho. Sob o capitalismo, as condições materiais e subjetivas da classe que vive do trabalho e a sua condição na sociedade de classes estão condicionadas pelo caráter destrutivo do capital no qual a propriedade privada, os meios de produção, o Estado, estão a serviço da ordem burguesa e determinam, em grande medida, modos de viver, de ser e estar no mundo, e também modos de morrer. A força de trabalho, como mercadoria fetichizada no processo de produção capitalista, necessita além de comprovar as habilidades técnicas requeridas para exercer uma atividade qualquer, precisa também comprovar que tem saúde suficiente para garantir seu desempenho.

Para Ribeiro (1997) demonstrar ter saúde suficiente é tão somente uma expressão revitalizada daquilo que significa a força de trabalho como mercadoria. Outro elemento que merece ser considerado, em termos da discussão que aqui se pretende estabelecer, é que os componentes de determinado processo de trabalho são históricos e, portanto, mutáveis no tempo e no espaço, com consequências para os processos de saúde-doença da classe trabalhadora. Desse modo, a dimensão social desse processo é...

... abrangente e corresponde ao ciclo do capitalismo e às condições objetivas onde ele se desenvolve. Ela se expressa nas relações sociais e de produção e tem a ver também com as tecnologias dos processos produtivos e de organização do trabalho incorporados pelas empresas. A causalidade mais ou menos aparente do trabalho com a ocorrência de doenças e acidentes é apenas um modo violento e explícito de evidenciar essa determinação (Ribeiro, 1997, p. 65).

Embora ainda haja relativa escassez de pesquisas sobre os processos de saúde-doença entre a categoria de docentes universitários, sobretudo quando comparada a outras categorias de trabalhadores e mesmo aos professores de outros níveis de ensino, encontramos na literatura um significativo apanhado de trabalhos que investigam esta temática, culminando com a formação de grupos e de redes de pesquisadores organizados para este fim, como é o caso da criação da Rede de Estudos Sobre Trabalho Docente (REDESTRADO), cujo objetivo é o de propiciar o intercâmbio entre pesquisadores latino-americanos que se debruçam sobre a questão do trabalho docente; além da Rede *Universitas*, que congrega pesquisadores brasileiros cujo objeto de investigação esteja inserido na área de conhecimentos sobre a educação superior, e que tem como um dos seus objetivos selecionar, organizar, disponibilizar à comunidade e avaliar a produção científica sobre educação superior no Brasil a partir de 1968.

Em relação aos processos de saúde-doença de professores, os primeiros registros de pesquisas remontam à década de 1970, coincidentemente o período em que o capitalismo, em escala global, começa a apresentar sinais de uma crise estrutural e cuja resposta advirá das transformações das relações entre capital-trabalho, ocasionando redimensionamentos da estrutura produtiva e do papel do Estado em relação às demandas sociais e econômicas, que configurarão a presença, nos anos de 1980 em diante, de um Estado mínimo para a classe trabalhadora, mas máximo para o capital em sua fase financeirizada e flexível. Apenas para efeitos de demonstração, elencaremos a seguir, e sucintamente, um rol das pesquisas que contam como sendo as mais expressivas dentro dessa área, a partir da década de 1970.

Assim, as relações entre condições de trabalho e saúde dos professores passaram a ser objeto de investigação de algumas pesquisas realizadas em países da Europa e nos Estados Unidos da América (EUA). A maioria desses estudos avaliou a extensão da ansiedade e do

estresse vivenciado pelos professores, sendo as fontes estressoras mais comumente relatadas aquelas referentes a pressões de tempo e ao relacionamento com a administração, com os colegas de trabalho e com os alunos. Na Inglaterra, um estudo realizado em 1978 indicou que 25% dos professores do ensino básico não acreditava na própria permanência na profissão pelos próximos dez anos, e 20% a 30% deles classificaram a atividade docente como principal fonte de estresse (KEAVNEY & SINCLAIR, 1978 *apud* ELVIRA E CABRERA, 2004).

Na década de 1980 a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em parceria com a Universidade de Munique, realizou uma grande pesquisa sobre condições de trabalho e saúde dos professores primários da Inglaterra, Alemanha, França, Hungria e Suécia. Os resultados apontaram que um em cada dois dos docentes pesquisados apresentava riscos de desenvolver doenças cardíacas, patologias relacionadas ao aparelho fonador, tais como faringites e laringites, além de apresentarem propensões a distúrbios nervosos, depressão, entre outros. Entre os docentes franceses, os dados indicaram que 60% dos pedidos de licença médica, deu-se por motivos de adoecimento nervoso (OIT, 1981 *apud* DELCOR, 2003).

Ainda em acordo com dados da OIT, em estudo realizado com professores das séries do ciclo básico da educação dos EUA para avaliar as relações entre fatores pessoais, estresse, insatisfação no trabalho e problemas de saúde, observou-se que a sobrecarga laboral e o relacionamento com os alunos foram as queixas mais frequentemente relatadas, e ao que se atribuiu problemas como: irritabilidade, perda de energia para o trabalho, insônia e depressão (*idem*, 1981).

Na década de 1990, pesquisa realizada no Canadá (CARPENTIER-ROY *et alli*, 1992), sobre a relação entre a organização do trabalho e a saúde mental de professores do primário e do secundário, demonstrou que a falta de reconhecimento profissional, a pouca margem de autonomia e de poder nas tomadas de decisão na gestão escolar, foram relacionadas com a

precarização do trabalho docente, com o isolamento e a perda da identidade profissional levando a vivências de sofrimento psíquico atribuídas à organização do trabalho.

Na Espanha, os estudos de Esteve (1999) sobre o trabalho docente apontaram que as mudanças sociais, políticas e econômicas impingidas a esses profissionais numa reconfiguração de seus processos de trabalho, com demandas por maior flexibilidade, por polivalência das funções exercidas e adequação à inovações educacionais e tecnológicas poderiam ocasionar um mal-estar subjetivo difuso relacionado à fadiga, ao estresse e, sobretudo às condições precárias de trabalho.

No Brasil, em finais da década de 1980 e inícios dos anos de 1990, as pesquisas sobre trabalho docente, em níveis primário e secundário de ensino, e processos de saúde/doença, seguiram a tradição das teorizações sobre estresse ocupacional.

Em 1985, Helga Reinhold publicou um estudo sobre fatores e sintomas de estresse em professores, cujos resultados indicaram que a precariedade das condições de trabalho foi relacionada como a principal fonte estressora no trabalho desses profissionais, ocasionando depressão e outros problemas de ordem emocional.

O estudo de Codo *et al.*(1998), encomendado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), tratou sobre as relações entre trabalho e saúde mental de professores de escolas públicas do Brasil, e contou com a participação de 1440 escolas de 52.000 professores. A pesquisa, de caráter quantitativo, indicou que 48% dos docentes que atuam nas séries do ciclo básico ao médio, apresenta sinais de *burnout*³⁷ ou síndrome do esgotamento profissional, cuja principal característica é a de afetar, com maior frequência, pessoas que mantêm em sua atividade profissional o contato direto e contínuo com outros

³⁷ Palavra de origem inglesa, sem tradução literal para o português, e que pode ser expressa como uma sensação interna de estar-se queimando (por desgaste das expectativas relacionadas ao trabalho, pela perda de identidade profissional, etc).

seres humanos, sendo definido a partir de três dimensões: despersonalização, exaustão emocional e perda do interesse nas relações interpessoais com os clientes.

A partir de outra perspectiva teórico-metodológica – baseada na análise da atividade e na confrontação entre os saberes científicos e as inquietações advindas da experiência dos trabalhadores - destaca-se no cenário da produção sobre o trabalho docente no Brasil a pesquisa de natureza qualitativa realizada por Brito, Athayde e Silva (2004), fruto do Programa de Formação de Trabalhadores(as) de Escola em Saúde e Trabalho. O objetivo desse trabalho foi o de investigar as dinâmicas e condições precipitadoras de sofrimento e/ou adoecimento, ou aquelas capazes de possibilitar a criação de estratégias defensivas, de afirmação da saúde, por parte desses trabalhadores.

Merece ainda destaque a pesquisa de Neves (1999) sobre as inter-relações entre as situações de trabalho e a saúde mental de professoras primárias da rede municipal de ensino de João Pessoa, cujo objetivo foi o de analisar as vivências de sofrimento psíquico e prazer, as formas pelas quais constroem/reconstroem o sentido do trabalho docente, além de considerar questões relativas à precarização e degradação da docência na contemporaneidade.

Importante destacar o trabalho realizado pelos pesquisadores do Grupo de Trabalho Política da Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), que encontram-se reunidos em torno do Projeto Integrado *Universitas/Br*: a produção científica sobre educação superior no Brasil (1968-2000), cujo objetivo principal foi o de realizar uma análise aprofundada da produção escrita, em periódicos nacionais, sobre o tema em questão (MOROSINI *et al*, 2002).

Destarte a variedade de aportes teórico-metodológicos que buscam analisar e compreender o trabalho docente, as investigações sobre as especificidades do trabalho de professores universitários e processos de saúde/doença são ainda incipientes. Nos últimos

anos começa a haver um maior interesse em investigar essa questão com a realização de pesquisas que, na maioria das vezes, buscam revelar nexos entre a atividade laboral e a incidência de adoecimentos nesta categoria.

A maior parte das pesquisas realizadas nesse tocante busca o estabelecimento de possíveis relações existentes entre as reconfigurações dos processos de trabalho nas universidades e os rebatimentos disto sobre a saúde dos professores. Em geral, os resultados demonstram que os principais fatores relacionados ao adoecimento docente estão relacionados à organização do trabalho, à falta de reconhecimento e valorização da profissão, às demandas exacerbadas por produtividade e desempenho, à competitividade além daquelas respeitantes à precariedade das condições de trabalho (NASCIMENTO, 2007; EMILIANO, 2008; SANTANA, 2011; BORSOI, 2012; SILVA, 2015).

Ao tratar da questão do adoecimento docente, deve-se também considerar as dimensões afetivas, éticas e políticas nisto implicadas. Como nos adverte Sawaia (1995) deve-se colocar no centro das reflexões sobre o adoecer os modos como cada sujeito se apresenta ao mundo, em suas relações consigo e com os outros no trabalho e na vida. O que se condicionou chamar, dentro do léxico do capitalismo, como incompetência, ineficiência, improdutividade, dentre outros, como se os sujeitos estivessem sempre a agir de maneira insuficiente no trabalho e as frustrações daí decorrentes, somadas à precarização e intensificação da atividade laboral, produzem desordens psicoafetivas, somatizações de diversas ordens, que acabam por engendrar sofrimentos que conduzem esses sujeitos à *“vivências depressivas que condensam sentimentos de indignidade, inutilidade e desqualificação”* (p. 158).

De acordo com a OIT (2001), se as décadas anteriores aos anos 2000 foram caracterizadas, em termos de adoecimento dos trabalhadores, como a era das lesões por

esforços repetitivos (LER), daquele período em diante assistiríamos a uma assunção crescente dos quadros relacionados ao sofrimento psíquico: estresse, depressão, síndrome do pânico, assédio moral, torturas psicológica, todos relacionados com as novas configurações da organização do trabalho sob a acumulação flexível e sob o regime das políticas neoliberais.

No Brasil, na 3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (CNST), realizada em Brasília no ano de 2005, as questões relativas à saúde dos servidores públicos aparece pela primeira vez como preocupação que deve ser considerada para fins dos objetivos traçados pelas políticas públicas em saúde e segurança para este grupo de trabalhadores.

No ano de 2003 para cada 1.000 servidores públicos civis federais, 26 se afastaram do serviço por mais de 03 dias, e quantos destes afastamentos tiveram por causa o trabalho, é desconhecido. As lesões por esforços repetitivos (a diminuição do vigor da mão citado por Ramazzini) respondem por cerca de 17,8% dos afastamentos, os casos de depressão e de saúde mental superam a marca dos 5% dos afastamentos. Hipertensão e diabetes superam a média nacional de prevalência da doença. (DOMINGUES JÚNIOR,2005, p.116).

Embora não sejam encontrados registros oficiais de tratamento qualitativo dos dados referentes à saúde dos servidores públicos, incluídos os docentes, mas apenas notas estatísticas relativas às patologias mais recorrentes e ao número de afastamentos em cada instituição, o que dificulta uma análise mais acurada sobre a questão, há na literatura, a partir de pesquisas do tipo estudo de caso, referências a respeito dos principais indicadores que podem condicionar o adoecimento docente, tal como proposto por Dejours, Abdoucheli e Jayet (1994), e que servem de importante baliza para os estudos exploratórios na área.

QUADRO 5 – INDICADORES DE SOFRIMENTO NO TRABALHO

QUEIXAS/SINTOMAS	CAUSAS
Medo/Sentimentos de insegurança/Depressão	Pressão psicológica – receios de julgamentos alheios, tanto institucionais, quanto por parte dos pares e dos alunos. Pressões por desempenho Competitividade
Baixa auto-estima/ desmotivação / tédio	Desempenho de tarefas incompatíveis com as capacidades referentes à profissão; tarefas desvalorizadas socialmente; falta de reconhecimento
Sentimentos de incapacidade	Sobrecarga de trabalho.Falta de reconhecimento
Insegurança quanto ao futuro	Políticas econômicas, políticas salariais, políticas relativas à aposentadoria, dentre outras
Falta de sentido no trabalho	Ausência de reconhecimento; incompatibilidades quanto à retribuição salarial. Incompreensão sobre as regras que balizam a organização do trabalho
Sentimentos de inutilidade, e de depreciação da atividade profissional	Dúvidas sobre a utilidade social e profissional do trabalho realizado. Dificuldade em enxergar a contribuição de sua profissão à sociedade.
Sentimentos de injustiça, culpas, inadaptabilidade	Ausência de reconhecimento do trabalho desempenhado. Resultados negativos ou insatisfatórios perante ferramentas de avaliação de desempenho
Pressão psicológica – receios de julgamentos alheios	Demandas organizacionais, institucionais para incremento de tarefas; flexibilização de tarefas exigindo competências inexistentes; avaliação de desempenho.
Sobrecarga de trabalho	Extrapolação de carga horária; trabalho estendido ao ambiente doméstico;

Fonte: DEJOURS, Cristophe; ABDOUCHELI. E & JAYET, Cyril. Psicodinâmica do Trabalho: Contribuições da Escola Dejouriana à análise da relação Prazer, Sofrimento e Trabalho. São Paulo: Atlas, 1994.

Ao tentar compreender os aspectos subjetivos e as vivências de sofrimento no trabalho, sem desconsiderar o fato que deveria parecer óbvio, qual seja: o de que quando se fala em subjetividade não se está fazendo equivalência com o individualismo, mas antes com aquilo que incorpora as relações intersubjetivas e, portanto, construídas a partir da inscrição de sujeitos dentro de coletivos, Dejours, Abdoucheli e Jayet (1994) propõem que o conceito de sofrimento seja reapropriado com outro sentido, apartado de uma ênfase no trabalho como fator de patogenicidade para um deslizamento que o realoque na ordem da normalidade. Uma normalidade concebida como o resultado, ainda que precário, de estratégias defensivas elaboradas para fazer frente aos fatores deletérios da organização do trabalho.

Nesse sentido, a Psicodinâmica do Trabalho, sobre a qual passaremos a discorrer brevemente, abre perspectivas mais amplas no sentido de considerar as circunstâncias que, mesmo em meio ao sofrimento e ao adoecimento, indicam também movimentos de

resistência, de engajamento, de fruição de prazer nas atividades de trabalho, e de possibilidades de mudança frente à suposta rigidez dos processos de organização do trabalho.

4.1 A Psicodinâmica do Trabalho – antecedentes teórico-metodológicos e breves considerações sobre seus pressupostos

Segundo Dejours (2004) o desenvolvimento da Psicopatologia do Trabalho (PPT), desde a sua descrição pelo psiquiatra Paul Sivadon (1952) e pelos trabalhos do também psiquiatra Louis Le Guillant (1952;1954) até o ensaio A Loucura do Trabalho: ensaios de psicopatologia do trabalho (1980), não ofereceram respostas às inúmeras questões surgidas na análise intersubjetiva das relações estabelecidas por homens e mulheres em suas situações de trabalho.

No entanto, sem desconsiderar a importância teórico-metodológica dessa disciplina, necessário se faz lançar um olhar retrospectivo sobre a sua constituição a fim de que seja possível distender considerações sobre o essencial de suas formulações, e no que isso faz avançar as considerações científicas sobre as relações entre subjetividade e trabalho.

Um paradigma central na psicopatologia do trabalho, fruto tanto de investigações empíricas quanto de construções teóricas, diz respeito ao conflito entre a organização do trabalho e o funcionamento psíquico.

A PPT define a organização do trabalho como um conjunto de atribuições, herdeiras do sistema taylorista de produção, caracterizada “pela divisão do trabalho, o conteúdo das

tarefas, o sistema hierárquico, as modalidades de comando, as questões de responsabilidade, as relações de poder...” (DEJOURS, 1992, p. 25)

O conflito instaurado entre essa organização do trabalho e o psiquismo humano fora então compreendido a partir de um modelo causal: o trabalho provoca distúrbios psicopatológicos e a preocupação da pesquisa em PPT seria aquela de identificar síndromes e doenças mentais características do caráter nocivo do trabalho sobre homens e mulheres.

A partir da década de 1990, Dejours (2004) propõe uma nova perspectiva denominada de psicodinâmica do trabalho (PDT), que se distanciava do modelo psicopatológico causal da PPT. O pressuposto da PDT provoca uma mudança conceitual importante ao propor a normalidade, e não a doença mental, como enigma central de investigação e de análise. Assim, preconiza que diante das injunções e dos constrangimentos impostos pela organização do trabalho, os trabalhadores eram capazes de se proteger e de encontrar saídas contra o sofrimento psíquico.

Ao se propor a normalidade como objeto, a Psicodinâmica do Trabalho abre caminhos para perspectivas mais amplas, que como veremos, não abordam apenas o sofrimento, mas , ainda, o prazer no trabalho, não mais somente o homem, mas o trabalho; não mais a organização do trabalho, mas as situações de trabalho nos detalhes de sua dinâmica interna (idem, 2004, p. 53).

4.1.1. Sofrimento /prazer no trabalho e as estratégias individuais e coletivas de defesa

Num primeiro momento, a psicopatologia do trabalho limitou-se a discorrer sobre a organização do trabalho como causa do sofrimento psíquico e de precipitação de doenças

mentais. A partir da década de 1980, Dejours (1992) propôs que o conceito de sofrimento fosse reapropriado com outro sentido: a retirada da ênfase na loucura para aquele do realce na normalidade. Normalidade concebida como o resultado, ainda que precário, de estratégias defensivas elaboradas para fazer frente aos fatores deletérios da organização do trabalho (DEJOURS & ABDOUCHELI, 1994).

Ao propor a normalidade como objeto, a psicodinâmica do trabalho passou a abordar o psiquismo humano³⁸ a partir do dinamismo das relações inter e intrasubjetivas, dos conflitos daí advindos e, sobretudo, das defesas engendradas contra o sofrimento.

Segundo Dejours (1992), no discurso dos trabalhadores aparecem dois tipos fundamentais de sofrimento no trabalho, traduzidos por dois sintomas: a insatisfação e a ansiedade ou o medo.

A insatisfação é devida, em grande parte, à falta de significação dos conteúdos do trabalho, aos sentimentos de inutilidade, à falta de qualificação, à vergonha de operar em tarefas que não são admiradas ou reconhecidas pelos outros. Quanto à ansiedade ou medo, ele está presente, como sombra, em qualquer tipo de ocupação profissional, e aparece pelo menos de duas formas bastante particulares: a partir de riscos ocupacionais que podem produzir efeitos nocivos à integridade física; e a partir das tensões advindas das relações de trabalho, concebidas, então, como *“todos os laços humanos criados pela organização do trabalho: relações com a hierarquia, com as chefias, com a supervisão, com os outros trabalhadores – e que são às vezes desagradáveis, até insuportáveis”* (idem, 1992, p. 75).

³⁸ No sentido psicanalítico – referência imprescindível às teorizações dejourianas – donde se deriva a noção das mobilidades psicoafetivas geradas pela evolução dinâmica dos conflitos inter e intrasubjetivos, que apontam os dramas vividos, seu conteúdo e os sentidos representados por aquele que os vivenciam.

A psicodinâmica do trabalho parte então do pressuposto que contra essas vivências de sofrimento, os trabalhadores elaboram estratégias individuais e coletivas de defesa: “os homens não estão passivos em relação à organização do trabalho, mas são capazes de se proteger elaborando defesas que escondem ou evitam o sofrimento que os acomete” (NEVES, SELIGMANN-SILVA & ATHAYDE, 2004, p. 30)

Segundo Dejours e Abdoucheli (1994), uma das maiores descobertas empíricas da psicodinâmica do trabalho diz respeito à construção de sistemas coletivos de defesa, específicos a cada grupo social e à natureza da organização do trabalho. Entretanto, para que esses sistemas sejam eficientes, faz-se necessário que os coletivos de trabalho possibilitem a visibilidade e a significação dos sofrimentos individuais a fim de unirem esforços para construir estratégias defensivas comuns ao grupo a que pertencem, no intuito de subverter o sofrimento em prazer, por meio da construção de sentidos no e para o trabalho.

A formação desses coletivos constitui-se em dispositivo imprescindível para a construção das regras do ofício³⁹, além de oportunizar o fortalecimento dos laços de cooperação no trabalho, que se assentam na “...*vontade das pessoas de trabalharem juntas e de superarem coletivamente as contradições que surgem da própria natureza ou da essência da organização do trabalho*” (DEJOURS, 1994, p. 67).

A descoberta do caráter coletivo do trabalho, assim como a importância dispensada às vivências subjetivas e intersubjetivas dos trabalhadores promoveu a guinada epistemológica da psicopatologia para a psicodinâmica do trabalho, esta última sendo definida como uma

³⁹ Regras não apenas no sentido técnico, mas ético e social na medida em que dizem respeito ao resultado do trabalho com sentido e que colaboram para a construção de sentidos para vida, além de permitirem, desde que respeitadas coletivamente, uma produção que alie produtividade-qualidade e saúde/segurança no trabalho (CRU, 1987).

análise dos processos intersubjetivos mobilizados pelas situações concretas de trabalho (*idem*, 1994).

4.1.2. Mobilizações subjetivas: engenhosidade, reconhecimento e cooperação

Para Dejours (2004), as mobilizações subjetivas supõem a construção de laços de confiança entre os trabalhadores. Diante do desafio e dos obstáculos interpostos pela organização prescrita do trabalho, a mobilização subjetiva demanda: esforços de inteligência e desejo de cooperação, além de depender da dinâmica entre as contribuições e retribuições à organização do trabalho, traduzidas pelo reconhecimento.

As retribuições no trabalho são almejadas pelos sujeitos como uma contrapartida às suas contribuições singulares à organização do trabalho. Nesse sentido, essas retribuições são sempre simbólicas, e traduzem-se pelo reconhecimento do trabalho efetivamente realizado (DEJOURS, 2004).

O reconhecimento, assim, deve ser considerado em duas diferentes dimensões, quais sejam, o reconhecimento por constatação, que se refere às contribuições individuais à organização do trabalho que, regra geral, entram em confronto com as hierarquias, posto que implicam num reconhecimento das imperfeições da técnica e das prescrições do trabalho; e o reconhecimento por gratidão, que são aquelas concernentes às contribuições dos trabalhadores à organização do trabalho, em geral concedida com “... parcimônia na maioria dos casos estudados...” (*idem*, 2004, p. 72).

O reconhecimento passa, outrossim, pela construção de julgamentos com relação ao trabalho realizado, e dizem respeito ao funcionamento eficiente dos coletivos de trabalho, sobretudo no que concerne ao julgamento entre os pares. O reconhecimento através do julgamento pode ser explicitado por julgamentos de utilidade e julgamentos de beleza.

O julgamento da utilidade refere-se às contribuições singulares e coletivas dos sujeitos na organização do trabalho, através da utilidade social, econômica e técnica dessas contribuições, e traduzem-se, comumente, por meio da concessão, pela hierarquia, de bônus, promoções, aumentos salariais etc.

O julgamento da beleza, por sua vez, tem um caráter duplo: tanto diz respeito ao capricho na realização do trabalho, guardando relações com as regras estéticas, quanto na atribuição aos sujeitos de qualidades que os diferenciem dos outros, tais como: originalidade, engenhosidade, criatividade e, em geral são atributos conferidos por aqueles que conhecem a execução do trabalho, suas regras e dificuldades.

A ausência do reconhecimento pelo resultado do trabalho realizado pode, assim, acarretar em desmobilizações e repercutir na saúde mental dos trabalhadores, posto ser o reconhecimento indispensável à transformação do sofrimento em prazer no trabalho.

O reconhecimento não é uma reivindicação secundária e sim um fator decisivo na dinâmica da mobilização subjetiva da inteligência e da personalidade no trabalho. Os estudos em Psicodinâmica já mostraram a importância da análise do reconhecimento para discernir o papel fundamental que este desempenha na possibilidade de transformar sofrimento em prazer nas situações de trabalho (ALVAREZ, 2004, p. 158).

Além disso, o reconhecimento aparece como proposição fundamental da psicodinâmica da cooperação, posto que sempre será outorgado por outrem, por um coletivo, cujas bases se alicerçam, fundamentalmente, em relações intersubjetivas de confiança baseadas nas atividades normativas e no debate deontológico.

A cooperação, nesse sentido, não é um produto da organização do trabalho, mas se baseia naquilo que não é imposto, como o são as regras técnicas e a disciplina. “Não aparece por decreto nem é prescrita pelos colegas de um mesmo nível hierárquico (...) e de propostas partindo da base para o topo. A cooperação é assim tributária da vontade dos agentes.” (DEJOURS, 2004, p. 132)

Nesse sentido, devem ser consideradas algumas premissas básicas necessárias à determinação da possibilidade da existência de vínculos cooperativos no trabalho. Uma primeira condição diz respeito ao estabelecimento de relações intersubjetivas de confiança entre os trabalhadores, mormente advinda de quesitos relativos a questões éticas, de compartilhamento de valores. Um outro requisito à cooperação relaciona-se à constituição de condições sociais e comunicacionais, nas quais a visibilidade das diferentes maneiras de trabalhar esteja posta a fim de que sejam reconhecidas as regulações próprias aos limites de cada atividade particular.

Nesse sentido, a cooperação é imprescindível à formação dos coletivos de trabalho na medida em que pode ser definida como os laços que se constroem entre os agentes com vias a realizar, voluntariamente, uma obra comum (DEJOURS, ABDOUCHELI & JAYET, 1994). A construção desses laços passa por uma atividade normativa e deontológica que pressupõe, no seio dos coletivos de trabalho, a existência de espaços de discussão sem os quais não é possível a mediação necessária para transformar o sofrimento em sentido e prazer no trabalho.

Lhuillier (2005) postula que o trabalho não é apenas organizado pelas direções e pelo enquadramento, mas é reorganizado por aqueles que o realizam. Esta reorganização pressupõe sempre uma construção coletiva baseada em decisões e deliberações conjugadas com vistas a regular as atividades individuais e, dessa maneira, inscrevê-las em um mapa significativo comum a partir do qual algumas regras possam ser partilhadas. É, portanto, no coletivo de trabalho onde tem lugar esse trabalho de reorganização da tarefa, tendo por base um corpo partilhado de regras. Por essa razão, a autora defende que trabalhar comporta uma dimensão material (produção), mas envolve também relações intersubjetivas, a partir das quais se revelam os limites e as capacidades de cada um, e que são essenciais à validação coletiva das contribuições singulares.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS



E o resultado?

Para eles a vida vivida ou sonhada,

Para eles o sonho sonhado ou vivido,

Para eles a média entre tudo e nada, isto é, isto...

Para mim só um grande, um profundo,

E, ah!, com que felicidade infecundo, cansaço,

Um supremíssimo cansaço,

Íssimno, íssimo, íssimo,

Cansaço...

(Álvaro de Campos – heterônimo de Fernando Pessoa)

Em geral, num trabalho acadêmico, o rigor solicita a obediência a um rol de normatizações técnicas, padronizadas que inclui para além das discussões e resultados apresentados ao final de um trabalho como este essa tão constrangedora elaboração de considerações finais sobre o que até aqui se desenvolveu. A busca d'A verdade sobre o objeto decerto é o que guia essa exigência por dar fechamento, conclusão, a uma obra que, por princípio, deveria manter-se aberta... inconclusa, no sentido mesmo dos limites e das possibilidades que, a partir dela, sempre estarão pairando por aí. Mas, se é assim que reza a norma... a ser avaliada... Pois bem. Vamos a isto!

José Dias Sobrinho, professor e pesquisador da Universidade de Campinas, grande pioneiro e notável estudioso dos processos de avaliação da educação superior no Brasil, tendo

participado da formulação de algumas das propostas avaliativas elaboradas nacionalmente, faz em um dos seus textos a seguinte reflexão, que me dou permissão de aqui transcrever:

De início, devemos declarar sem qualquer ambiguidade que a avaliação produz efeitos. Entretanto, os efeitos produzidos pelas diferentes avaliações não são unívocos. Muitas são as avaliações, muitos seus usos e muitos os efeitos. Em outras palavras, nenhuma avaliação jamais é neutra ou inocente. Então, não podemos jamais nos dizer que tanto faz esta ou aquela avaliação, ou que é indiferente fazê-la ou não (2003, p. 92)

Esta reflexão diz muito sobre as minhas escolhas teórico-metodológicas e sobre como, a partir delas, foi-me possível definir os pressupostos e a hipótese que me conduziram neste caminho tão cheio de complexidades, de desafios, limites e possibilidades. As avaliações não são inocentes, nem inócuas e produzem efeitos. As avaliações não são neutras. De posse da compreensão dessa não-aleatoriedade, posto que sob o movediço terreno da história nada é obra do acaso senão fruto da ação de mulheres e homens de carne e osso, iniciei minha investigação por questionamentos que buscavam, no campo das causas, da essência desses processos, elaborar alguma síntese (sempre a possível para cada pesquisador) sobre a questão de como as políticas públicas de avaliação da educação superior foram conformadas a tornarem-se, por parte do Estado, instrumentos de regulação e controle da produção acadêmica e do trabalho docente com vistas a garantir padrões de qualidade funcionais à lógica da reprodução do capital em sua fase de acumulação flexível e relacionada à sua crise estrutural.

Nesse sentido, toda a condução da pesquisa deu-se na perspectiva de tentar elaborar compreensões destinadas a elucidar como, e através de que desdobramentos, a questão da

avaliação e do controle da qualidade tornam-se onipresentes nas organizações de trabalho, sejam elas pertencentes ao setor produtivo ou ao setor de serviços, de sua lógica não escapando nem mesmo a produção intelectual e as atividades de pesquisa acadêmica. A esse respeito, evoco à memória uma fala de Pierre Bourdieu, que chegou-me às vistas já nos estertores da conclusão do presente trabalho, em uma conferência que ministrou em Paris cujo tema era “*Os usos da Ciência – para uma sociologia clínica do campo científico*”, posteriormente transformada em livro, e que foi organizada pelo grupo *Sciences em question* e ministrada no *Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)*, onde o autor expressasse, sobre a questão da avaliação da produção intelectual, da seguinte maneira:

Se penso que medidas administrativas visando melhorar a avaliação da pesquisa e implantar um sistema de sanções próprias para favorecer as melhores pesquisas e os melhores pesquisadores seriam, quando muito, ineficazes, e que, mais provavelmente, teriam como efeito favorecer ou reforçar as disfunções que pretendem reduzir, tenho sérias dúvidas, fortemente embasadas, a respeito da capacidade das instâncias administrativas de produzir avaliações realmente objetivas e claras. E isso porque a real finalidade de suas operações de avaliação não é a avaliação em si, mas o poder que esta permite exercer e acumular, controlando a reprodução corporativa, principalmente mediante a composição de bancas de especialistas (BOURDIEU, 1997, p. 62).

A dimensão trágica da avaliação institucionalizada é mesmo essa: a de apresentar-se como um mecanismo de poder, de regulação e de controle da atividade humana, atribuindo-lhe a exigência do sucesso, de uma qualidade total sobre os processos de trabalho que não passam de uma falácia, sabidamente e intencionalmente disposta para atender aos interesses voláteis do mercado, através de expedientes burocráticos e cientométricos que não

consideram a falha, o fracasso, a não correspondência aos indicadores, como o lugar onde o se dá a conhecer o sujeito que trabalha.

De acordo com Dejours (2008) é justamente isto, que por desconhecimento ou má-fé, resta excluído das estratégias avaliativas: a compreensão de que trabalhar é sempre fracassar, posto que o real do trabalho, impossível de ser aferido pelos sistemas métricos da avaliação, só se dá a conhecer pela resistência dos sujeitos aos procedimentos aos *scripts*, e sempre de modo afetivo, ao *gap* que se instaura entre as determinações técnicas relacionadas à atividade e ao trabalho real, que não podendo ser previsto de antemão, é o caminho a ser percorrido e inventado a cada vez por cada sujeito que trabalha. De modo que, comumente, o que se verifica ser aferido pelos sistemas avaliativos, que distorcendo o conceito de qualidade na medida em que esta é um objetivo mesmo de qualquer trabalho humano, transmuta-o em critério de avaliação transformado em prescrição. Uma prescrição suplementar que torna ainda mais pesada e mais árdua a carga de trabalho, na medida que enquanto construto ideal não encontra respaldo na realidade, pois, *“a busca da qualidade sempre encontra limites. A qualidade total não existe. Pode-se sonhar com ela, desejá-la, pode-se até tentar alcançá-la, mas nunca consegui-la (...) é invocação mágica”* (idem, p. 69). De modo que o que é avaliado, na maior parte das vezes, nunca é o trabalho real, autônomo, mas antes, o conjunto de desempenhos que apresentam como resultado abstrato uma maior ou menor adequação às regras e normas burocráticas traduzidas pelo grau de capacidade de submissão ou consentimento indispensável ao “bom” funcionamento do sistema.

No decorrer da investigação deste trabalho de tese, através da revisão bibliográfica e da análise dos vários documentos oficiais constantes às políticas públicas de avaliação da educação superior, inclusive aqueles constantes á dinâmica internacional em torno das redes de avaliação, observamos que a linha muito tênue que foi sendo desenhada entre uma

educação concebida como bem público e aquela concepção que se vai construindo para responder aos ditames econômicos a transforma em um serviço com fins lucrativos. Isto deriva de um contexto internacional de transformações do capital que amoldam a educação e os processos atinentes a sua avaliação adequados à mercadorização, através do aparato governamental e das diretrizes estabelecidas pelos organismos multilaterais, e que reduzem a complexidade da atividade acadêmica à classificação por produtividade, aferida através de pontuações e escores abstratos, que atendem à necessidade ranqueamento das instituições e à classificação destas em grupos de excelência ou de insuficiência, o que acirra a dinâmica da competitividade e do eficientismo tão característicos da lógica da gestão empresarial. São ideias predominantes da classe dominante que se tornam ideologicamente hegemônicas e passam a ser as ideias que dominam.

O consentimento silencioso, resguardado, obediente a esse modelo de avaliação baseado no *accountability*, no produtivismo, no número de artigos publicados (com que qualidade? definida e parametrizada por quem? Para o quê? Para quem?), na quantidade de horas-aula na graduação, na pós-graduação, nas pesquisas, na extensão... isto sem contar as horas perdidas em atividades que jamais serão visibilizadas pela métrica de avaliação: o processo de preparação de aulas, de correção de provas, de orientação... o desgaste, o adoecimento, a solidão, efeitos tão perversos vinculados a essa lógica insana a que nos submetemos... quem as dimensiona? Esta parte invisível do trabalho humano nunca contado nem nas horas, nem no desempenho, nem nas competências? O que dela é feito? O que é feito do trabalho concreto, real, que subsumido à lógica do capital perde o sentido em face da alienação e do estranhamento? E, ainda assim, porque assentimos?

Uma hipótese, que coloco como pista para uma investigação futura, é que assentimos, e nem sempre de modo consciente, porque o poder ideológico que se estabelece em torno das

práticas avaliativas, assumidas como naturais em face de qualquer comportamento humano, na vida e no trabalho, através de narrativas vinculadas ao espírito da neolíngua inscrita no/pelo capitalismo contemporâneo, onde a ênfase na *performance* individual, na ideia de que cada sujeito deve ser empreendedor de si mesmo, no sucesso, faz com que nos desvinculemos, gradativamente, da dimensão da crítica tão própria e tão cara ao trabalho intelectual. Nesse sentido, a possibilidade de que todas as atividades humanas sejam permeadas pelo ideário gerencialista leva ao esvaziamento de seus valores constitutivos, com consequências negativas para seu sentido social e desvios em relação a sua finalidade.

Nesses modelos, sobressaem os imperativos comportamentais: seja inovador! Seja criativo! Seja carismático! Seja proativo! Quebre paradigmas! Mantenha sempre o bom humor! Não se esquecendo, evidentemente, de que a liderança e aptidão para manter relações pessoais e profissionais são imprescindíveis. Esse perfil combativo, flexível e perfeccionista reflete o espírito da época, em que a luta pelo sucesso aparece como norteador do comportamento humano, uma vez que redefine o senso de orientação e estabelece referenciais que reconstituem a sensação de segurança e o conforto psicológico diante de um mundo adverso e fragmentado (CHIAGEVATTO FILHO & NAVARRO, 2013, p. 96)

Esses valores e adjetivos, no entanto, exigidos nos ambientes de trabalho estruturam-se a partir de uma moralidade baseada na realização individual, no desempenho pessoal, e não no interesse do coletivo ou em valores sociais. Encobrem, muitas das vezes, os conflitos de interesse e a complexidade do real, canalizando as energias de homens e mulheres ao consentimento com procedimentos pretensamente considerados como provedores de sentido. Esses valores, promovidos pela lógica gerencialista da vida e do trabalho, propiciam a adesão e o envolvimento da subjetividade dos trabalhadores e trabalhadoras em função dos objetivos,

resultados e critérios de sucesso estabelecidos pela organização do trabalho. Esses indícios expõem os sujeitos a uma modalidade de trabalho que utiliza o paradoxo como ferramenta de gestão, o que leva o conjunto dos trabalhadores a aceitar coletivamente as regras de um jogo que, talvez, condenem individualmente.

As políticas de avaliação do trabalho intelectual, da atividade acadêmico-científica estão longe de corresponder satisfatoriamente à complexidade concernida a esta prática, tanto pelo viés ideológico que pauta essas políticas quanto pelas ferramentas e metodologias que as instrumentalizam. Avaliam-se apenas resultados, do ensino, da pesquisa, da produção bibliográfica, mas não o trabalho concreto com tudo o que ele comporta, como processo, de fracassos, sofrimentos, prazeres nisto implicados. A corrida desenfreada, competitiva, por publicações, por participações em congressos, em bancas e etc, beira hoje o absurdo, sobretudo por sua lógica desconectada da crítica.

As transformações, por vezes bastante silenciosas, impingidas aos trabalhadores por meio de flexibilizações dos contratos de trabalho, por necessidades em exercer uma pluralidade de funções, por formas de organização do trabalho que sugerem o sacrifício de nossa humanidade em detrimento do aumento da produtividade e da eficácia organizacional, como o disposto pelas políticas avaliativas, produzem rebatimentos sobre o trabalho docente, que desencadeiam a erosão do lugar acordado entre a subjetividade e a vida no trabalho.

Obviamente, sob o capitalismo, as avaliações fazem parte do conjunto legítimo de prescrições referentes aos processos de trabalho e a sua organização, sendo às vezes até desejada pelos trabalhadores como um retorno daquilo que oferecem a si mesmo e à empresa, à instituição, aos seus pares, e aos demais a quem se destinam os esforços do seu trabalho. A avaliação pode ser desejada também porque no campo subjetivo faz referência à dimensão do reconhecimento. Não se trata, portanto, de recusá-la, mas de repensá-la sobre outras bases,

sobre outros pressupostos e a partir de outros valores e princípios. No plano geral, o objetivo mais ambicioso que se pode considerar no contexto das políticas de avaliação é que as mesmas fossem erigidas sob o princípio da equidade, da democracia, da participação ampla dos gestores e dos trabalhadores. Este modelo de avaliação equânime está no plano do ideal, um ideal que tende mais para a busca da medida da justiça do que da medida d'A verdade. Em outras palavras, uma avaliação com essas características, como foi tentada no campo da educação superior brasileira com a experiência do PAIUB, pressupõe que sejam levados em conta não somente critérios relativos à verdade das circunstâncias do trabalho no mundo objetivo, mas também em critérios de justiça. De outro lado, se falamos em uma cultura da avaliação, materializada pela efetivação de ferramentas gerenciais e de políticas públicas afinadas com a lógica da medida do quantificável, dos resultados, cabe questionar se, mesmo sob o capitalismo, a produção de outra cultura avaliativa seria possível. Embora a avaliação tenha sido sempre uma preocupação presente no mundo do trabalho, antes da chamada “virada neoliberal”, houve uma época em que nem tudo era avaliável. Essa ideia obsessiva da avaliação da qual somos hoje todos completamente cativos tem relação com as transformações societárias sob o capitalismo e encontram-se intimamente vinculadas à ideologia do Estado regulador, trazida à tona e tornada possível pela via do neoliberalismo. Mas, se nesse tocante, a construção de uma outra cultura de avaliação é possível, deixo-nos com a pergunta: se é possível, será isso mesmo o que desejamos?

Ah, tem uma repetição, que sempre outras vezes em minha vida acontece. Eu atravesso as coisas – e no meio da travessia não vejo! – só estava era entretido na ideia dos lugares de saída e de chegada. Assaz o senhor sabe: a gente quer passar um rio a nado, e passa; mas vai dar na outra banda é num ponto muito mais em baixo, bem diverso do que em primeiro se pensou. Viver não é muito perigoso?

Guimarães Rosa – Grande sertão veredas

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**. v.18, n.35, São Paulo, p.267-284, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ADAMS, Scott. **Corra, o Controle de Qualidade vem aí**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1993.

ALMEIDA JUNIOR, Vicente de Paulo. O processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil (1983-1996). **Tese**. Programa de Pós-Graduação em Educação, UNICAMP, 2004.

ALMEIDA, Meneleu. Comunicação organizacional: estado da arte. **Revista Administração de Empresas**, UNB, Brasília, p. 13-25, 1980.

ALTBACH, Philip G. *Why higher education is not a global commodity*. **The Chronicle of Higher Education**. USA, v. 47, may 2002. Disponível em: <http://www.chronicle.com>. Acesso em maio/2017.

ALVAREZ, Denise. **Cimento não é concreto, tamborim não é pandeiro, pensamento não é dinheiro! Pra onde vai a produção acadêmica?** Rio de Janeiro: Myrrha, 2004.

ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

_____ **Trabalho e Subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

ANDES – SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. “Câmara dos Deputados aprova requerimento de votação urgente para o Insaes”. Disponível em: <http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=7342>. Acesso em fevereiro/2017.

_____ Dossiê Nacional 3 – Publicação Especial Andes – SN: Precarização das condições de trabalho nas universidades públicas. **Revista Andes Especial**, Brasília, 2013.

_____ Dossiê Nacional 3 – Publicação Especial Andes – SN: Precarização do trabalho docente. **Revista Andes Especial**, Brasília, 2013.

ATCON, Rudolph P. **Rumo a reformulação estrutural da universidade brasileira**: estudos realizados entre junho e setembro de 1965 para a Diretoria do Ensino Superior do MEC. Rio de Janeiro: MEC, Diretoria de Ensino Superior, 1965.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

_____ **O caracol e sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

_____ **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

ARAÚJO, Elizabeth G.S. A educação para a saúde dos trabalhadores no contexto da acumulação flexível: novos desafios. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v.02, n. 02, p. 251-270, 2004.

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, 1995.

BARREYRO, Gladys. Os bastidores do SINAES. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 15, n. 44, p. 295-344, 2015. doi: 10.7213/dialogo.educ.15.044.DC01

BARREYRO, Gladys e ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Revista Avaliação da Educação Superior**. V.13, número especial, Campinas, p. 131-152, 2008.

BARTELL, Marvin. *Internationalization of universities: a university-culture-based framework*. *Higher Education*, v. 45, n. 01. Manitoba, Winnipeg, p. 41-70, 2003. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=EJ669889>. Acesso em maio/2017.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *IN: Em defesa do interesse nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BELLONI, Isaura. Avaliação da universidade: por uma proposta de avaliação consequente e compromissada política e cientificamente. In: FÁVERO, Maria de Lourdes (Org.) **A universidade em questão**. São Paulo: Cortez-Autores Associados, 1989.

_____. A GED no contexto da avaliação institucional. *Revista Universidade e Sociedade*, Brasília, v.08, n. 17, p. 52-56, 1998.

BELLONI, José. Uma metodologia de avaliação da eficiência produtiva de Universidades Federais brasileiras. Florianópolis. **Tese** (Doutorado em Engenharia de Produção) Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

BENSAÏD, Daniel. **Marx, o intempestivo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

BERALDO, Tânia M. Lima. Formação de docentes que atuam na Educação Superior. **Revista Educação Pública**, v. 18, n. 36, p. 71-88, Cuiabá, 2009.

BIANCHETTI, Lucídio; VALLE, Ione R. e PEREIRA, Gilson R.M. **O fim dos intelectuais acadêmicos?** Induções da Capes e desafios às associações científicas. Campinas: Autores Associados, 2015.

BORGES, Maria Creusa A. A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. **Revista Brasileira de Políticas de Avaliação em Educação**, v. 25, n.01, p. 83-91, 2009.

BORSOI, Izabel Cristina Ferreira. Trabalho e produtivismo: saúde e modo de vida de docentes de instituições públicas de Ensino Superior. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho** v.15, n. 01, p. 81-100, 2012.

BOSCHETTI, Vânia Regina. Plano Atcon e Comissão Meira Mattos: construção do ideário da Universidade no pós-64. **Revista HISTEDR**, n. 27, Campinas, p. 221-229, 2007.

BOSI, Antônio de Pádua. A precarização do trabalho docente nas instituições de ensino superior do Brasil nesses últimos 25 anos. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas , v. 28, n. 101, p. 1503-1523, 2007.

.BRASIL. Presidência da República. **Reforma universitária**: relatório do grupo de trabalho criado pelo decreto n. 62937/68. Brasília: Presidência da República, 1968.

_____. GRUPO GESTOR DE PESQUISA. **Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU)**. Educação brasileira, Brasília, CRUB, v. 5, n. 10, 1983.

_____. MEC/SESU. CNRES. **Relatório da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES)**, 1985.

_____. MEC/SESU. GERES. **Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior** (GERES), 1986.

_____, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria do Ensino Superior. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB**. Brasília, 1993.

_____. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, 1995.

_____, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, v. 134, n. 248, p. 27834-27841, 23 dez. 1996. Seção I.

_____. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Estabelece sobre o serviço voluntário. Palácio do Planalto, Brasília, 1998.

_____. Ministério da Educação/ Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação externa de instituições de educação superior: diretrizes e instrumentos**, 2005.

_____. Ministério da Educação/Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação, 2015.

_____. Ministério da Educação/Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior, 2015.

_____. STF – Supremo Tribunal Federal. **Acórdão. Ação direta de inconstitucionalidade 1.923**, Distrito Federal, 2015.

_____. SENADO FEDERAL. **Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania** (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) PL 116/2017, Distrito Federal, 2017.

BRITO, Jussara; ATHAYDE, Milton e SILVA, Edil. Relações entre atividade de trabalho nas escolas e produção de saúde/doença. IN: ARAÚJO, Anísio, ALBERTO, Maria de Fátima, NEVES, Mary Y.R. & ATHAYDE, Milton. (orgs.) **Cenários do trabalho: subjetividade, movimento e enigma**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, São Paulo, Ano 02, n. 03, p. 37-46, 2008.

CARLOTTO, Sandra M. & GOBBI, Maria D. Síndrome de burnout: um problema do indivíduo ou de seu contexto de trabalho? Curitiba, **Aletheia**, (10) número especial, p. 103-114, 2000.

CARPENTIER-ROY, Monique C *et alli*. *La Psychopathologie du travail: une lecture different du rapport travail-santé mentale*. **Revue Canadienne de Santé Mentale Communautaire**, v. 11, n. 2, Québec, 1992.

CARVALHO, Cristina. Reforma Universitária e mecanismos de incentivo de expansão ao ensino superior privado no Brasil (1964-1984). **Dissertação**. Programa de Pós-Graduação em Economia. Unicamp, Campinas, 2002.

CARVALHO, O declínio do sentido público da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 89, n. 223, p. 411-424, 2008.

CASASSUS, Juan. A escola e a desigualdade. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2007.

CATANI, Afrânio M. & OLIVEIRA, João F. A reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. **Revista Portuguesa de Educação**, Universidade do Minho, Braga, v.13, n. 02, p. 29-52, 2000.

CELLARD, André. A análise documental. IN: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa – enfoques epistemológicos e metodológicos**. Coleção Ciências Sociais. São Paulo: Editora Vozes, 2012.

CHANLAT, Jean-François. **O gerencialismo e a ética do bem comum**: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043316.pdf>. Acesso em junho/2017.

CHAUÍ, Marilena. Produtividade e Humanidades, , **Revista Tempo Social**, v. 01, n. 02, São Paulo, p. 45-71, 1989.

_____ A universidade operacional: a atual reforma do Estado ameaça esvaziar a instituição universitária com sua lógica de mercado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Caderno 5 (MAIS), p. 03, 09/maio, 1999.

_____ **Escritos sobre a Universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

_____ Intelectual engajado: uma figura em extinção? In: NOVAES, Adauto (Org.). **O silêncio dos intelectuais**. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior Brasileiro: a formação dos oligopólios. **Revista Educação e Sociedade**, v. 31, n. 111, p. 481-500, 2010.

CHESNAIS, François **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CODO, Wanderley. (Org.) **Educação: carinho e trabalho**. Petrópolis: Vozes Editora; Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), 1998.

COGGIOLA, Oswaldo. 1998. Capitalismo: “globalização” e crise. **Revista Estudos**, (44), São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 1998.

CORBUCCI, Paulo R. **Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990: ensino de graduação**, Brasília, IPEA, 2002.

COUTO, Beatriz. O mal estar na universidade - subsunção e coletivização do trabalho intelectual. **Revista Conceitos**, v. 04, n. 5, p. 7-16, João Pessoa, 2001.

CRU, Damien. **As regras do ofício**. AOCIP, Paris, *mimeo*, 1987

CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Grupo Gestor Da Pesquisa. Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU). **Revista Educação Brasileira**, Brasília, v. 5, n. 10, 1983. Disponível em: <http://www.crub.org.br/revista-educacao-brasileira>. Acesso em junho/2017.

CRUZ, Roberto M.; LEMOS, Jadir C. Atividade docente, condições de trabalho e processos de saúde. **Motrivivência**, n. 24, Florianópolis, p. 59-80, 2005.

CUNHA, Luiz Antônio. O legado da ditadura para a educação brasileira. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.35, n. 127, p. 357-377, 2014.

CUNHA, Maria I. e LEITE, Denise B.C. **Decisões pedagógicas e estruturas de poder na universidade**. Campinas: Papirus, 1996.

CUPERTINO, Valéria; GARCIA, Fernando C. e HONÓRIO, Luiz C. Prazer e sofrimento na prática docente no ensino superior: estudo de caso em uma IFES mineira. **Revista Trabalho & Educação**, v. 23, n. 03, Belo Horizonte, p. 101-116, 2012.

DAL RI, Neusa M. O golpe militar e a educação: o impacto da legislação e das políticas da ditadura no ensino superior, continuidades e rupturas. IN: VIEIRA, Rosângela L. **Ecos da ditadura na sociedade brasileira (1964-2014)**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/ecos-da-ditadura_ebook.pdf. Acesso em maio/2017.

DAVIES, Nicholas. A política educacional nos governos do PT: continuidades ou descontinuidades em relação aos do PSDB? **Revista HISTEDBR**, v. 16, n. 67, p. 39-52, 2016.

DAVOK, Delsi Fries. Avaliação em educação. **Revista da Rede de Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 12, n. 3, p. 65-101, 2007.

DECLARAÇÃO DE BOLONHA. Disponível em: http://www.mctes.pt/docs/ficheiros/Declaracao_de_Bolonha.pdf 1999. Acesso em: abril/2017.

DEJOURS, Christophe. **A loucura do trabalho**: estudo de psicopatologia do trabalho. 5 ed., São Paulo: Cortez-Oboré, 1992.

_____ **A banalização da injustiça social**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____ Subjetividade, trabalho e ação. **Revista Produção**. v. 14, N. 03, pp. 27-34, São Paulo, 2004

_____ **Avaliação do trabalho submetida à prova do real**: crítica aos fundamentos da avaliação. São Paulo, Blucher, 2008.

DEJOURS, Christophe & ABDOUCHELI, Elisabeth. Itinerário teórico em psicopatologia do trabalho. IN: **Psicodinâmica do Trabalho**: contribuições da Escola Dejouriana à análise da relação prazer, sofrimento e trabalho. São Paulo: Editora Atlas, 1994.

DEJOURS, Christophe, Abdoucheli, Elisabeth e Jayet, Cyril. **Psicodinâmica do Trabalho**: Contribuições da Escola Dejouriana à análise da relação Prazer, Sofrimento e Trabalho. São Paulo: Atlas, 1994.

DELCOR, Núria Serre. Condições de trabalho e saúde dos professores da rede particular de ensino em Vitória da Conquista –BA. **Dissertação**. Pós-graduação em Medicina e Saúde da Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. *La acreditación de la educación superior em América Latina y Caribe*. In: **Global university network**. *La educación superior en el mundo*. 2007: *acreditación para la garantía de la calidad ? Que está en juego?* Barcelona: GUNI; Mundi-Prensa, 2007, p. 282- 294, 2007.

_____ Avaliação da Educação Superior, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4332&Itemid= > Acesso em: janeiro/2017

_____ Qualidade e garantia de qualidade: acreditação da educação superior. In: ROTHEN, J. C. BARREYRO, G. B. (Orgs.). **Avaliação da educação**: Diferentes abordagens críticas. São Paulo: Xamã Editora, 2011

_____ Universidade fraturada: reflexões sobre conhecimento e responsabilidade social, **Revista Avaliação**, v. 20, n. 03, Campinas, p. 581-601, 2015.

DIAS SOBRINHO, José e RISTOFF, Dilvo. (Org.). **Avaliação e compromisso público**: a educação superior em debate. Florianópolis: Insular, 2003

DOMINGUES JÚNIOR, Luiz. R. P. O processo saúde-doença no serviço público e suas consequências ao Estado, ao cidadão e ao servidor. IN: Relatório da III Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador, pp. 54-55, Brasília, 2005.

ELVIRA, Juan A. M. e CABRERA, Javier H. *Estrés y burnout en profesores*. **International Journal of Clinical and Health Psychology**, v. 04, n. 03, Granada, Espanha, p. 597-621, 2004. Disponível em: <http://www.bases.bireme.br>. Acesso em junho/2017.

EMILIANO, Norma. Sociabilidades e adoecimento nas universidades: a saúde do trabalhador na Universidade Federal Fluminense. **Dissertação**. Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense, 2008.

ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A. A. ; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

ESTEVE, José. M. O mal-estar docente: a sala de aula e a saúde dos professores. São Paulo: EDUSC, 1999.

FÁVERO, Maria de Lourdes. **Da universidade modernizada à universidade disciplinada:** Atcon e Meira Mattos. São Paulo: Cortez Editora, 1990.

_____. Em defesa da universidade pública. **Revista Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 17-48, nov. 1991.

_____. A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. **Revista Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A universidade brasileira:** reforma ou revolução? São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

_____ **Fundamentos empíricos da explicação sociológica.** São Paulo: T.A. Queiroz, 1980.

FERREIRA, Suely. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). *Linhas Críticas*, Brasília, n.36, p. 455-472, 2012.

FREITAG, Bárbara. *Escola, Estado e sociedade.* São Paulo: EDART, 1978.

FREITAG, Michel. *Le naufrage de l'Université et autres essais d'épistémologie politique.* Québec: Nuit Blanche Éditeur; Paris: Éditions La Découverte, 1995.

FREITAS, Luiz Carlos. Qualidade negociada: avaliação e contrarregulação na escola pública. **Revista Educação & Sociedade.** Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, 2005.

GASPARINI, Sandra M., BARRETO, Sandhi M. & ASSUNÇÃO, Ada A. O professor, as condições de trabalho e os efeitos sobre sua saúde. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, (31) 02, p. 189-199, 2005.

GENTILI, Pablo A. A. ; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação.** 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

GIACONE, Marta S. & COSTA, Maria C.S. Trabajo y salud de las docentes de la Universidad Nacional de Córdoba: uso de medicamentos/sustancias lícitas y plan materno infantil. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, (12) número especial, 2004.

GIBBONS, Michael. *Higher Education Relevance in the 21st Century*. World Bank, 1998. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Higher ed relevance in 21st century En98.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Higher+ed+relevance+in+21st+century+En98.pdf).

Acesso em mai/2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, Luciana. Trabalho multifacetado de professores/as: a saúde entre limites. Rio de Janeiro, 2002. **Dissertação** (Mestrado da) Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública).

GREEN, Madeleine e BAER, Michael. *Global learning in a new age: The Chronicle of Higher Education*, USA, v. 48, November 2001. Disponível em: <http://www.chronicle.com/article/Global-Learning-in-a-New-Age/19868>. Acesso em maio/2017.

GUERRA, Margareth. As redes de avaliação da qualidade e acreditação da educação superior na América Latina: RANA e RIACES. Porto Alegre, 2010.

HADDAD, Fernando. Petróleo e qualidade da educação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz3108200809.htm>>. Acesso em: maio/2017.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Editora Loyola, 2005.

_____ **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

IESALC/ UNESCO. Boletín Especial Iesalc sobre la Educación Superior. Edición Especial n. 197, 2009. Disponível em: http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=878%3Aministro-de-educacion-de-brasil-la-educacion-superior-un-bien-publico-y-un-derecho-humano-fundamental&catid=102%3Anoticias&Itemid=435&lang=es. Acesso em abril/2017.

INFOACES. Sistema integral de información sobre las instituciones de educación superior de América Latina: información básica sobre el proyecto. Reunión general de Infoaces, 16-17 de marzo de 2011. Porto Alegre: UFRGS: Infoaces, 2011. Disponível em: http://www.oei.es/historico/divulgacioncientifica/reportajes_504.htm. Acesso em abril/2017.

JACQUES, Maria da Graça C. Abordagens teórico-metodológicas em saúde/doença mental e trabalho. **Revista Psicologia e Sociedade**, v. 15, n. 01, p. 97-116, Porto Alegre, 2003

KRIPKA, Rosana; SCHELLER, Morgana; Bonotto, Danusa. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. Anais do CIAIQ, 2015. Disponível em: <http://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252>

KUENZER, Acácia Z. Sob a reestruturação produtiva, enfermeiros, professores e montadores de automóveis se encontram no sofrimento do trabalho. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 02, n. 1, p. 239-265, 2004.

LE GOFF, Jacques. Documento/Monumento. IN: LE, GOFF, Jacques. **História e memória**. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.

LEHER, Roberto; LOPES, Alessandra. Trabalho docente, carreira, autonomia universitária e mercantilização da educação. In: MANCIBO, Deise; SILVA JR, João dos Reis.; OLIVEIRA, João (Org.). **Reformas e Políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil**. Campinas: Alínea, 2008.

LEITE, Denise; GENRO, Maria E. H. Avaliação e internacionalização da educação superior: *Quo vadis América Latina?* **Revista Avaliação** (Campinas), Sorocaba, v. 17, n. 3, p. 763-785, 2012.

LEMOS, Jadir C. Cargas psíquicas no trabalho e processos de saúde em professores universitários. **Tese**. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

LHULLIER, Dominique. Trabalho. In: BARUS-MICHEL, J., ENRIQUEZ, E., LÉVY, A. (Orgs.). **Dicionário de Psicossociologia** (pp. 210-219). Lisboa: CLIMEPSI, 2005.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katál**, v.14, n. 01, Florianópolis, p. 86-94, 2011.

LUKÁCS, Gyorg. **História e consciência de classe**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MACHADO, Anna R. e MAGALHÃES, Maria C.C. A assessoria a professores na universidade brasileira: a emergência de uma nova situação de trabalho a ser desvelada. IN: FAÏTA, Daniel & SOUZA–E-SILVA, M.Cecília P. (orgs.) **Linguagem e trabalho: construção de objetos de análise no Brasil e na França**. Tradução de Inês Polegatto e Décio Rocha. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 08, p.07-27, 2004.

_____ Trabalho docente: subjetividade, sobreimplicação e prazer. **Revista Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 20, n. 01, Porto Alegre, p. 74-80, 2007.

_____ Políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB. Projeto *Universitas*. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2009.

MANCEBO, Deise & ROCHA, Marisa L. Avaliação na educação superior e trabalho docente. *In* Revista Interações, São Paulo, v.07,n. 13, p. 55-75, 2000.

MANCEBO, Deise, Maués, Olgaíses e CHAVES, Vera J. Crise e reforma do Estado e da Universidade brasileira: implicações para o trabalho docente. **Revista Educar**. Curitiba, n.28, p. 37-53, 2006.

MANDEL. Ernst. **Os estudantes, os intelectuais e a luta de classes**. Lisboa: Edições Antídoto, 1979.

_____ **A crise do capital**. São Paulo: Ensaio, 1990.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. O sistema de avaliação externa dos padrões de qualidade da educação superior no Brasil: considerações sobre os indicadores. **Revista Ensaio**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 56, p. 182-201, 2007.

MARGINSON, Simon e RHOADES, Gary. *Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic*. *Higher Education*, n. 43, p. 281–309, 2002.

Disponível em:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.457.7013&rep=rep1&type=pdf>.

Acesso em maio/2017.

MARTINS, Lucinéia Scremin. A identidade política dos professores das Universidades Públicas Federais e as transformações no mundo do trabalho. 189 p. **Tese** (Doutorado em Educação) Universidade Federal de Goiás, 2009.

MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da Economia Política. Livro Primeiro, Vol. I, Tomo I. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

MARX, Karl & ENGELS, Friederich. **A ideologia Alemã**: Crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feurbach, B. Bauer e Stiner, e do socialismo alemão em seus diferentes profestas (1845-1846). São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

MENDONÇA, Sonia R. & FONTES, Virginia M. **História do Brasil Recente 1964-1992**. São Paulo: Editora Ática, 2006.

MÉSZAROS, István. **A educação para além do capital**. 2ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

_____ **Para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MILLER, Jacques-Alain & MILNER, Jean-Claude. **Você quer (mesmo) ser avaliado?** - entrevistas sobre uma máquina de impostura. Barueri: Manole, 2006.

MINTO, Lalo W. **As Reformas Do Ensino Superior No Brasil: o Publico e o Privado em questão**. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR, 2006.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção. São Paulo: Cortez, 2010.

MOROSINI, Marília C. *et alli*. **Universitas/Br**: a produção científica sobre educação superior no Brasil, 1968-2000. Rio de Janeiro: UERJ, 2002. Disponível em <http://www2.uerj.br/~anped11>. Acesso em janeiro/2017.

MOROSINI, Marília C. Estado do conhecimento sobre internacionalização da educação superior – conceitos e práticas. **Revista Educar**, n. 28, Curitiba, p. 107-124, 2006.

MOTTA, Rodrigo P. Sá. **As universidades e o regime militar**: cultura política brasileira e modernização autoritária. Rio de Janeiro: Zahar, 2014

NASCIMENTO, Elvia L. A. do. Avaliação do trabalho docente no curso de medicina da UFPB: atividade e saúde mental. **Dissertação**. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal da Paraíba, 2007.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NEVES, Mary Y. R. Trabalho docente e saúde mental: a dor e a delícia de ser (tornar-se) professora. **Tese**. Programa de Pós-Graduação do Instituto de Psiquiatria (IPUB) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999.

NEVES, Mary Y. R., SELIGMANN-SILVA, Edith & ATHAYDE, Milton. Saúde mental e trabalho: um campo de estudo em construção. IN: ARAÚJO, Anísio, ALBERTO, Maria de Fátima, NEVES, Mary Y.R. & ATHAYDE, Milton. (orgs.) **Cenários do trabalho: subjetividade, movimento e enigma**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004.

NUNES, Edson et al. **Educação Superior no Brasil: estudos, debates e controvérsias**. Rio de Janeiro. Editora Garamond, 2012.

OLIVEIRA, Dalila A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 127-144, 2004.

PEIXOTO, M^a do Carmo Lacerda. O debate sobre avaliação da educação superior: regulação ou democratização? *In* Mancebo, Deise & Fávero, M^a de L. A. (orgs) **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

PETRAS, James. **A armadilha neoliberal**. São Paulo: Xamã, 1999.

PIRES, Marcos Cordeiro. “A nova ordem mundial” e o Consenso de Washington. **Revista Novos Rumos**. Marília, v. 21, n. 45, p. 20-29, 2012.

REINHOLD, Helga H. Fontes e sintomas de estresse ocupacional em professores. **Estudos de Psicologia**. n. 02, p. 20-50, 1985.

RIBEIRO, Herval Pina. A violência do trabalho no capitalismo – o caso dos membros superiores pelo esforço repetitivo em trabalhadores bancários. **Tese**. Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

RIBEIRO, Elisa Antonia. O processo de autoavaliação institucional proposto no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior para as instituições públicas e privadas. **Tese**. Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

SÁ-SILVA, Jackson R.; ALMEIDA, Cristóvão D. de; GUINDANI, Joel F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. São Paulo, v.01, n. 01, p. 01-15, 2009.

SANTANA, Otacílio A. Docentes de pós-graduação: grupo de risco de doenças cardiovasculares. **Acta Scientiarum – Education**, v. 33, n. 02, p. 219-226, Maringá, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipação da universidade**. São Paulo: Cortez, 2004.

SAWAIA, Bader B. Dimensão ético-afetiva do adoecer da classe trabalhadora. In LANE, Sílvia T. M. e SAWAIA, Bader B. (Orgs.). **Novas veredas da psicologia social**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

SCORSOLINE, Ailton Bueno. Controle da qualidade da educação superior brasileira: modelos em transição. **Laplage em Revista**. Sorocaba, v. 01, n. 01, p. 73-83, 2015.

SEVCENKO, Nicolau. O professor como corretor. In **Caderno Mais**, Folha de São Paulo, p. 6-7, 4 de junho de 2000.

SGUISSARDI, Valdemar (org.). **Avaliação universitária em questão**: reformas do estado e da educação superior. São Paulo: Autores Associados, 1997.

_____ A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. IN: Mancebo, Deise & Fávero, M^a de L. A. (orgs) **Universidade**: políticas, avaliação e trabalho docente. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

_____ Universidade pública estatal: entre o público e o privado mercantil IN: VESSURI, H. **Universidad y investigación científica**: convergencias y tensiones. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

SGUISSARDI, Waldemar e SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Trabalho intensificado nas federais**: pós-graduação e produtivismo acadêmico. São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA, Maria E. P. da. **A metamorfose do trabalho docente no ensino superior**: entre o público e o mercantil. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.

SILVA, Solange P. da. O aprofundamento da reforma do estado e o redirecionamento do ensino superior. **Revista Universidade e Sociedade**, n. 56, p. 20-31, Brasília, 2015.

TEICHLER, Ulrich. *The changing debate on internationalisation of higher education*. *Higher Education*, **Kluwer Academic Publishers**, v. 48, p. 5-26, 2004. Disponível em: http://ihea6.um.ac.ir/uploading/ihea6.um.ac.ir/images/The_Changing_Debate_on_Internationalisation_of_Higher_Education.pdf. Acesso em maio/2017.

TENFEN, W. O processo de (des) qualificação do professor. **Dissertação**. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1992.

TENÓRIO, Robinson M. e ANDRADE, Maria A. B. A avaliação da educação superior no Brasil desafios e perspectivas IN: LORDÊLO, JAK (org.) **Avaliação educacional**: desatando

e reatando nós (*online*), Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org>
Acesso em janeiro de 2016.

TRIGUEIRO, Michelangelo G. S. **Reforma universitária e mudanças no ensino superior no Brasil**. *Digital observatory for higher education in latino america and the caribbean*. UNESCO/IESALC, 2000. Disponível em: www.iesalc.unesco.gov

YÁRZABAL, Luís. Situação do ensino superior na América Latina e no Caribe. IN: **Mudança e desenvolvimento da universidade pública na América Latina**. Brasília: ANDIFES, 1996.

WENKEL, Renato. L. **O professor e o trabalho abstrato: uma análise da (des) qualificação do professor**. **Dissertação** Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1991.

WOOD JR., Thomaz. Inferno na torre... de marfim. **Revista Carta Capital**, 2012. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/inferno-na-torre-de-marfim>.

ZANDAVALLI, Carla Busato. Avaliação da Educação Superior no Brasil: os antecedentes históricos do SINAES. **Revista da Avaliação da Educação Superior**. Campinas, v.14, n. 02, p. 385-438, 2009.