Avaliação do Ensino Superior: As Influências na Implantação dos Sistemas. Os Casos Brasileiro e Português

Marlis Morosini Polidori[1]

Resumo: O artigo faz uma abordagem resumida da tese de doutorado intitulada: "Avaliação do Ensino Superior: uma visão geral e uma análise comparativa entre os contextos brasileiro e português". O objetivo do trabalho baseou-se na verificação do que influenciou a implantação dos sistemas de avaliação de ambos os países e, para auxiliar nesta análise, foram elaborados quatro pressupostos que buscaram saber a existência desta influência. Além desses pressupostos, foi observada a lógica desenvolvida entre a autonomia e a avaliação nos dois países.

Palavras Chaves: avaliação; autonomia; regulação, confiança, mercado.

Abstract: The article has a summarized approach of the doctoral dissertation entitled: "Evaluation System of Higher Education: an overall view and a comparative analysis between the Brazilian and Portuguese contexts." The objective of this study was to identify what influenced the adoption of the evaluation systems in both countries and, to help in this analysis, four assumptions were elaborated in order to find out the existence of such influence. Besides these assumptions, the logic developed between the autonomy and the evaluation system in these two countries was observed.

Key words: evaluation; autonomy; regulation; trust; market.

Introdução.

A preocupação e os estudos relacionados com a temática da qualidade e da avaliação do ensino superior vem crescendo rapidamente nos últimos anos. Muitos fatores são considerados como causadores da introdução desta nova prática avaliativa: a massificação do ensino superior; as crescentes dificuldades de financiamento; a diversidade das novas demandas por parte da sociedade; as alterações das relações entre as instituições de ensino superior e o governo; a emergência do mercado como um novo mecanismo regulador; os desafios das novas tecnologias e as exigências de uma formação do cidadão ao longo da vida são alguns deles.

Conforme Enguita (1994:95) salienta "...Se existe hoje uma palavra em moda no mundo da educação, essa palavra é, sem dúvida, *qualidade.*" e acrescenta ainda que no mundo da educação esta palavra "...nunca havia alcançado antes esse grau de centralidade..." (1994:96). Em complementariedade, Gentili (1994) afirma que, independente do grau em que na prática está desenvolvido o processo de procura da qualidade nos sistemas de ensino, o discurso da qualidade tem penetrado nos ambientes do ensino, através dos professores e alunos, o que fez alcançar rapidamente o senso comum em torno da qualidade. Atualmente, acredita-se que está constituída uma retórica da qualidade no ambiente do ensino e, especificamente, no ensino superior.

Realmente, o objetivo principal dos diversos sistemas de avaliação que vêm sendo elaborados e implantados em vários países é a questão da qualidade. Nesse sentido, o desenvolvimento e a implementação dos sistemas de avaliação do ensino oferecido pelas instituições de ensino superior que muitos países, principalmente europeus, vêm desenvolvendo e a capacidade de adaptação que as universidades apresentam neste contexto foi que suscitou o desenvolvimento deste trabalho.

---

1 Assessora Técnica da Secretaria de Avaliação Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Membro do Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES/ Portugal).
Doutora em Ciências da Educação na Universidade do Porto/Portugal.

Especificamente, buscou-se saber "O que influenciou o desenvolvimento dos processos de avaliação do ensino superior no Brasil e em Portugal?". Esta foi a questão central do estudo. Para respondê-la foram elaborados quatro pressupostos que pretendiam explicar os comportamentos diversos, ou mesmo opostos, verificados nos dois países. Os pressupostos foram: as formas de regulação dos sistemas educativos do ensino superior; o grau de autonomia desenvolvido pelas instituições; o comportamento dos Conselhos de Reitores das Universidades e o grau de confiança desenvolvido entre estes e o governo; e a atuação do mercado (quase-mercado) e das zonas econômicas (Mercosul e União Européia).

Além destes pressupostos, no decorrer do trabalho e principalmente durante a realização das entrevistas e suas respectivas análises, foram surgindo pontos que demonstraram que o desenvolvimento dos temas autonomia e avaliação se processou de forma diferente nos dois países, ou seja, foram utilizadas lógicas inversas.

Dentro do caminho percorrido nesse trabalho de doutorado, uma forte base teórica foi desenvolvida envolvendo os temas: autonomia, os modelos de controle e de supervisão estatal, o mercado e o ensino superior, as entidades representativas, as organizações internacionais, a qualidade e a avaliação. Além disto, elaborou-se um capítulo onde buscou-se caracterizar os dois países em questão, descrevendo os seus sistemas de ensino superior e os respectivos sistemas de avaliação, as políticas educativas do ensino superior e, também, a caracterização e o papel dos Conselhos de Reitores das Universidades do Brasil e de Portugal, CRUB e CRUP, respectivamente. Esta foi a base teórica que deu sustentação às análises das entrevistas e ainda contou-se com o auxílio de vários documentos, nomeadamente, as atas dos dois Conselhos de Reitores.

Tendo em vista a amplitude da teoria utilizada e a extensão das análises realizadas, neste artigo, os pressupostos serão tratados em conjunto com a análise teórica. A seguir, verificar-se-á a metodologia que foi utilizada.

METODOLOGIA

Conforme abordado anteriormente, foi realizada uma ampla recolha de dados através de vários documentos. Além dos já citados, também foram analisados os documentos provenientes da ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior) e da ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior), no caso brasileiro. Analisou-se, também, os documentos oficiais de ambos os países relativos aos temas centrais tais como: leis, pareceres, decretos-lei, protocolos, portarias, despachos, discursos e outros.

Outro aspecto importante da recolha de dados constituiu a segunda parte do trabalho e baseou-se em entrevistas semiestruturadas de atores relevantes dos dois países, que compuseram grupos, tendo sido divididos em duas fases. Conforme afirmam Bogdan e Biklen (1994:134):

> *Em investigação qualitativa, as entrevistas podem ser utilizadas de duas formas. Podem constituir a estratégia dominante para a recolha de dados ou podem ser utilizadas em conjunto com a observação participante, análise de documentos e outras técnicas. Em todas estas situações, a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo.*

Neste estudo, as entrevistas, apesar de terem desenvolvido um papel complementar aos dados obtidos das análises dos vários documentos, caracterizaram-se por ser o principal instrumento para a recolha dos dados em relação ao desenvolvimento dos processos de autonomia e avaliação dos países envolvidos no estudo.

Nesta perspectiva, as entrevistas atuaram como um instrumento facilitador do acesso às informações que não constavam nem em documentos nem em bibliografias que tratavam o assunto, ou, ainda, como um instrumento para aprofundar dados existentes, principalmente no que se refere à participação do ambiente acadêmico, que era um dos grandes interesses do estudo. Minayo (1996:99) reforça esta situação afirmando que: "Instrumento para orientar uma *conversa com finalidade* que é a entrevista, ele deve ser o facilitador de abertura, de ampliação e de aprofundamento da comunicação."

Salienta-se, portanto, que a ênfase dada às entrevistas tem por objetivo compreender melhor tanto o comportamento dos atores entrevistados, como as suas experiências relatadas, e, ainda, tentar compreender os processos mediante os quais estes atores construíram os seus significados. Dentro desta perspectiva, as entrevistas constituíram dados empíricos essenciais para a compreensão dos processos que o trabalho abordou.

Evidencia-se, portanto, que, com o uso das análises de documentos variados, com a realização das entrevistas e com a revisão bibliográfica, foi utilizado o sistema de estratégias múltiplas. Este sistema, que tem como

objetivo principal verificar a fiabilidade dos dados utilizados, baseia-se na questão de que nenhum método individual poderá, por si só, captar a verdade da situação (Burgess, 1997), e é também neste sentido que o sistema foi aqui desenvolvido[2].

Em relação à organização das entrevistas, estas foram realizadas em duas fases. A primeira delas foi constituída por atores de duas faculdades de uma universidade de cada país, sendo eles alunos, professores, funcionários e sindicalistas[3]. Estas entrevistas totalizaram o número de trinta e cinco (35), sendo que vinte e uma (21) foram realizadas no Brasil e quatorze (14) em Portugal. Esta diferença deve-se à estrutura organizativa das instituições, tendo em conta que era de todo o interesse entrevistar professores que estivessem ocupando cargos de chefia nas faculdades envolvidas.

"O que influenciou o desenvolvimento dos processos de avaliação do ensino superior no Brasil e em Portugal?"

A segunda fase envolveu ministros da educação, representantes do governo, membros dos Conselhos de Reitores e dos Conselhos Nacionais de Educação e de Avaliação, atores do processo de avaliação e outros intervenientes relevantes. As entrevistas realizadas com os grupos desta fase totalizaram vinte e três (23), divididas da seguinte forma: treze (13) em Portugal e dez (10) no Brasil. O total geral das entrevistas alcançou o número de cinqüenta e oito (58).

Procurou-se, na seleção destes intervenientes, informantes que tivessem conhecimentos acerca do tema do estudo e com estatutos diversificados, desde os integrantes das instituições universitárias referenciadas aos demais membros entrevistados que provieram de órgãos intermediários e do próprio governo de cada país. Estes informantes são denominados de informantes privilegiados (Burgess, 1997), possuidores de uma diversidade de vantagens no sentido de ensinarem coisas diferentes, demonstrarem visões culturais diversas, enfim, mostrarem visões diferenciadas sobre o mesmo assunto, o que enriquece os dados no seu conjunto.

Em ambos os países, durante a realização das entrevistas, o "relacionamento entre o entrevistador e os "entrevistados" teve vários aspectos que definiram a condução das entrevistas. Para que este relacionamento ocorra da melhor forma possível, é necessária uma interação entre o pesquisador e os atores que serão entrevistados. Há muitos componentes que participam e interferem neste relacionamento que envolvem aspectos de ordem cultural, social, relações de poder, diferença de idade, de sexo (Burgess, 1997), e, neste sentido, é importante que a entrevista não seja simplesmente um trabalho de coleta de dados, mas sim uma situação de interação, que permita que as informações dadas pelos sujeitos possam ser profundamente afetadas pela natureza das suas relações com o entrevistador (Minayo:1996).

Com os atores dos grupos da segunda fase, foi necessário utilizar a técnica do "quebra-gelo" freqüentemente. Esta forma de atuação utiliza-se quando é necessário modificar aquele ambiente inicial da entrevista onde as desconfianças e as incertezas preponderam sobre qualquer outro aspecto. Sabe-se da impossibilidade de controlar a relação entre o investigador e o investigado; no entanto, é importante desenvolver um clima de confiança no momento da realização das entrevistas (Burgess, 1997). Minayo (1996:125) afirma que "quebrar o gelo" tem como objetivo obter uma resposta do entrevistado "...sobre a sua disponibilidade de dar informações e de criar um clima o mais possível descontraído e de conversa." Confirmando esta posição, Bogdan e Biklen (1994) evidenciam que grande parte do trabalho envolve a construção de uma relação entre o investigador e o sujeito para passarem a conhecer-se e o investigador pôr o sujeito à vontade, e, para isto, há situações em que é necessário "quebrar o gelo", tendo em consideração que, em muitos casos, o entrevistador e o sujeito não se conhecem até ao momento da entrevista. Ruquoy (1997:111) caracteriza esta fase como um momento-chave da entrevista, chamando-o de "os preliminares". A autora enfatiza que: "Antes de começar a entrevista, o entrevistador deve pôr o interlocutor à vontade e vencer as suas últimas apreensões." Acrescenta, ainda, que: "Globalmente, trata-se de agir de modo a que o entrevistado se sinta associado à investigação e compreenda que o seu ponto de vista é importante."

Dentro desta perspectiva, salienta-se que, neste estudo, tanto num país como noutro, todos estes aspectos influenciaram na primeira abordagem e na própria realização das entrevistas. Evidencia-se ainda neste ponto que, em vários casos, tendo em consideração que muitas perguntas conduziam a períodos da vida dos entrevistados em que tiveram um protagonismo importante no desenvolvimento das ações a que se estavam a referir, este aspecto proporcionou a descontração do ambiente, e, como conseqüência, ocorreram abordagens mais apro-

2 Este sistema é também chamado de "triangulação" definindo-se como sendo a aplicação e a combinação de várias metodologias de investigação no estudo de um mesmo fenômeno (Denzin, N. K., 1990).

3 Em Portugal, as entrevistas foram realizadas na Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação e na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto. No Brasil, as entrevistas tiveram lugar na Faculdade de Educação e na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

fundadas do que se esperava, havendo, inclusive, entrevistas que se prolongaram muito além do tempo previamente estabelecido. Neste ponto, deseja-se ainda salientar que as entrevistas contribuíram não somente para complementar as informações provindas das fontes documentais, conforme se abordou anteriormente, como constituíram um instrumento exemplar que trouxe questões novas, e muitas vezes inesperadas, para o trabalho. Ressalta-se, contudo, que, de outra forma, como, por exemplo, através de uma investigação quantitativa, não teria sido possível atingir este limiar de informações obtidas no estudo.

Como continuidade desta dinâmica das entrevistas, gravadas após o consentimento de cada entrevistado em questão, as transcrições foram executadas o mais rápido possível após o seu término. Esta prática tinha a intenção de não "perder" detalhes importantes fornecidos nas entrevistas e que foram julgados como importantes para o estudo (Burgess, 1997). Segundo Bogdan e Biklen (1994:136), as entrevistas costumam "...produzir uma riqueza de dados, recheados de palavras que revelam as perspectivas dos respondentes." Reforçam ainda que as transcrições são repletas de detalhes e de exemplos que devem ser bem utilizados.

Conforme foi possível verificar, esta investigação foi realizada com uma forte base nos dados empíricos adquiridos através das entrevistas efetuadas e dentro das orientações de uma investigação qualitativa. Este procedimento teve como pilar duas questões básicas. A primeira delas está relacionada com as críticas, que comumente são feitas, de que muitas das investigações realizadas em ciências da educação e em ciências sociais se baseiam em teorias e em conceitos de tal forma fortes e rígidos, que a própria credibilidade da investigação assenta na utilização bem sucedida destas teorias e conceitos (Burgess, 1997). Também, devido à utilização de uma linguagem específica e de difícil compreensão, os resultados não ganham a visibilidade necessária. A segunda questão complementa a primeira, no sentido de que a investigação foi realizada no terreno/campo e, desta forma, procurou proporcionar benefícios e contributos reais à área das ciências da educação. Nesta perspectiva, conforme ressalta Burgess (1997), apesar de todos os cuidados e tendo objetivos bem definidos, podem surgir lacunas na investigação; no entanto, estas lacunas poderão dar origem a novas questões que suscitarão eventualmente novas pesquisas.

Cruzamento entre os resultados das análises das entrevistas com o quadro teórico buscando responder aos pressupostos

Tendo como base os quatro pressupostos referidos anteriormente, foi desenvolvida a análise correlacionando os resultados obtidos através das entrevistas realizadas com os diversos atores do ensino superior de ambos os países, o quadro teórico e as análises dos documentos.

No entanto, além das análises terem atendido a estes pressupostos, durante o transcorrer do trabalho foi possível verificar um ponto que demonstrou grande importância para o contexto em discussão. Este ponto foi a lógica desenvolvida, em ambos os países, relacionada com a dinâmica existente entre a autonomia desempenhada nas instituições de ensino superior de cada país e a implantação dos sistemas de avaliação. Esta lógica demonstrou-se diferenciada nos países possibilitando uma análise complementar da temática do trabalho. A partir de agora, analisar-se-á cada pressuposto e, por último, esta questão da lógica.

Embora a existência de um sistema de avaliação seja uma característica do modelo de *supervisão estatal*, a forma da sua implementação no Brasil seguiu os caminhos do modelo de *controle e*statal.

· Formas de regulação dos sistemas educativos do ensino superior

O primeiro pressuposto abordado está relacionado com as formas de regulação dos sistemas educativos do ensino superior de ambos os países. Nas relações entre as instituições de ensino superior e o Estado, vem ocorrendo uma transformação, particularmente visível nos países europeus, que é descrita como a passagem do modelo de controle estatal para o de supervisão estatal. Neste processo, verificou-se que uma das exigências indispensáveis para o desenvolvimento de um modelo onde o controle é realizado centralmente pelo Estado é a necessidade de uma grande quantidade de mecanismos de regulação, e um controle, que seja realizado *a priori*, e, ainda, que este esteja baseado numa abundante publicação de leis, decretos, portarias, circulares, pareceres e outros tipos de instrumentos. Em relação a esta característica, Mitnick (1980) classificou os instrumentos de regulação pública em duas categorias, sendo que uma delas é a que o autor chama de "regulação por diretiva", ou seja, uma regulação realizada através destes instrumentos acima referenciados, e a outra, a "regulação por

incentivo", em regra de caráter financeiro. Ainda, conforme Amaral e Magalhães (1999), este modelo caracterizava um relacionamento entre o governo e as instituições de ensino superior fortemente centralizado, onde o Estado assumia um controle próximo de *todos* os aspectos que envolviam o ensino superior, tais como: o sistema de acesso; o conteúdo (programas e cursos) a ser ministrado nas instituições; os requisitos para concessões de graus; os exames; as nomeações e promoções do *staff* acadêmico e outros.

Acrescenta-se, ainda, que uma das características do modelo de controle estatal é a existência do Princípio da Homogeneidade Legal que determinava a uniformidade das formações ministradas pelas diversas universidades de um mesmo país, fixando centralmente os currículos de cada licenciatura, com o objetivo de garantir a igualdade dos cidadãos na competição por empregos públicos, o que se entende tendo em conta que o Estado era o maior empregador destes graduados. Porém, apesar deste controle exercido sobre as instituições, a autonomia acadêmica individual estava garantida, ou seja, se não havia autonomia institucional tal como a conhecemos hoje, existia a garantia de total liberdade acadêmica.

Foi possível identificar a situação atual brasileira neste quadro do modelo de controle estatal. Ou seja, a maioria das características inerentes a este modelo foi identificável na realidade do ensino superior público brasileiro e, esta identificação foi assumida, de uma forma bastante clara, pela maior parte dos entrevistados. Acrescenta-se, inclusive, a evidência que manifestaram, no sentido de que a causa principal de a autonomia no ensino superior não acontecer na prática é, justamente, a existência de um elevado número de legislações, tanto de caráter geral como específico. Em relação à aplicação do Princípio da Homogeneidade Legal, este já não se processa da forma como era desenvolvido no modelo de controle estatal, no entanto, evidencia-se que o governo, até à publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), ainda estipulava os currículos mínimos que deveriam ser seguidos, apesar de posteriormente haver algum espaço de manobra para introduzir alguma diversidade em cada instituição. Todavia, apesar desta diferenciação, é um fato que na esfera federal a situação vigente se enquadra essencialmente num modelo de controle estatal. Além disto, verificou-se que a autonomia acadêmica individual estava garantida, o que se torna em mais um fator que identifica a situação brasileira com o modelo apontado e que será possível verificar mais profundamente no próximo pressuposto.

Na continuidade, a passagem do modelo de controle estatal para o de supervisão estatal foi o resultado de um conjunto de pressões a que o primeiro modelo não conseguiu responder, entre as quais se podem destacar o aparecimento do setor privado como principal empregador, em substituição do Estado; a massificação do ensino; o aumento da velocidade de transformação do conhecimento; e a emergência de teorias neoliberais que criticavam o papel excessivo do Estado como fornecedor de serviços de ensino e como regulador principal do sistema. Como conseqüência destas pressões, houve diversas alterações no relacionamento entre o Estado e as instituições, destacando-se: a tendência para diminuir controles centralizados e excessivos da parte governamental; a atribuição às instituições de uma autonomia necessária para que estas possam desenvolver as suas funções, pelo menos as de gestão mais corrente; a mudança de regulação que seria feita através de outros atores, substituindo-se os controles *a priori* por controles realizados *a posteriori,* e que, atualmente, se processam, normalmente, através de avaliações. Basicamente, estes são os vetores principais que determinam a forma de relacionamento num modelo de supervisão estatal.

É interessante salientar, desde já, que, apesar de o sistema de regulação do Brasil se identificar maioritariamente com o modelo de controle estatal, este também possui características do modelo de supervisão estatal. Ou seja, o país possui um sistema amplo de avaliação do ensino superior, que é, na realidade, uma característica do modelo de supervisão. No entanto, é interessante verificar que, apesar de o sistema de avaliação ser uma das características do modelo de regulação, ele foi instalado pelo Governo central sem uma participação efetiva das instituições. Esta imposição do sistema de avaliação por parte do Governo, sem audição das instituições, mostra que este não se enquadra com a forma de procedimento num modelo de supervisão. Ou seja, embora a existência de um sistema de avaliação seja uma característica do modelo de supervisão estatal, a forma da sua implementação seguiu os caminhos do modelo de controle estatal.

Nesta questão, salienta-se que o atual sistema de avaliação do ensino superior brasileiro foi instalado a partir de uma ação política do governo federal, através de um decreto, que foi anunciado inesperadamente numa reunião do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e, ainda, que surgiu de uma idéia individual do Ministério da Educação, mais especificamente, do próprio Ministro. Ficou claro, através da descrição do sistema de avaliação, das análises das atas do CRUB e das entrevistas realizadas, que a introdução deste sistema de avaliação no contexto brasileiro, se caracterizou por um ato governamental e que não foi acompanhado por praticamente nenhuma negociação com as instituições[4].

4 É interessante mencionar que, perante o protesto das universidades por te-

Além disso, a forma como é organizado o Provão, pode levar a uma diminuição da diversidade da formação oferecida ou seja, refaz-se por outra forma mais insidiosa, o Princípio da Homogeneidade Legal.

Salienta-se que este protagonismo desenvolvido pelo governo em relação à criação de um sistema de avaliação causou uma certa controvérsia, já que se processou contra as ações que vinham ocorrendo e que, inclusive, eram fomentadas e organizadas pelo próprio governo. Ou seja, muitos eventos foram realizados desde há vários anos com o objetivo de discutir esta temática da avaliação, bem como a questão da autonomia.

No seguimento desta sistematização, lembra-se que, quando foi aplicado o Provão, estava em vigor o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – o PAIUB. Este era um Programa que tinha nascido no seio das instituições e era um modelo aceito e desejado pela maior parte das instituições de ensino superior, tanto públicas como confessionais e privadas. Porém, este Programa foi completamente ignorado no momento da elaboração do Provão, devido a este apresentar um caráter de voluntarismo e, ainda, por caracterizar-se uma avaliação institucional, quando, segundo os membros do governo, era necessário um sistema que abrangesse todo o universo do ensino superior e que propiciasse a comparação e a utilização dos seus resultados para auxiliar o governo a atuar no sistema através de políticas educativas. O PAIUB, no entanto, veio a ser integrado mais tarde, quando, face a algumas críticas feitas ao caráter incompleto de uma avaliação baseada apenas no Provão, o Governo alargou o sistema de avaliação do ensino superior por forma a envolver também outros componentes além do Provão. Estes outros componentes foram: as análises dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior; as análises das condições de oferta das instituições; e as avaliações da pós-graduação realizadas pela CAPES.

Dentro do pressuposto apresentado de procurar saber se a forma de regulação do sistema educativo influenciou ou não no processo evolutivo do sistema de avaliação do país, no caso brasileiro, devido à maneira como foi instalado o sistema de avaliação, ficou claramente evidenciado que a forma de regulação (controle pelo Estado) desenvolvida no sistema educativo do país foi determinante. Salienta-se, no entanto, que, atualmente, na organização e na aplicação do Exame Nacional de Cursos (Provão), os professores universitários estão mais presentes, considerando que são desenvolvidas várias ações com este objetivo no interior do Instituto (INEP) responsável pela aplicação do Provão e suas variantes[5].

No entanto, é interessante aqui acrescentar que, reforçando esta caracterização de controle, um novo Decreto foi publicado recentemente, em 10 de julho de 2001 (Decreto n.º 3860). Este Decreto dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições revogando os Decretos n.º2026 de 10/10/96 e 2306 de 19/08/97. Especificamente em relação ao sistema de avaliação, este novo decreto, ao que diz respeito ao segundo item que, no decreto anterior (2026) considerava os resultados obtidos através do PAIUB, atualmente foi subdividido em vários itens onde a auto-avaliação foi mantida mas os demais itens dizem respeito à organização da universidade na sua totalidade. Ou seja, se quando da publicação do Decreto 2026 que regulamentava a função do Ministério da Educação de coordenar a avaliação dos cursos, programas e instituições de ensino superior, o segundo item contemplava o PAIUB como forma de atender às reivindicações das instituições de ensino superior, embora nunca tenha sido considerado no momento de tomada de decisões, agora foi desmembrado de forma a não ser mais possível identificar como algo parecido com o "antigo" PAIUB. Pode-se dizer que se antes para o governo, o PAIUB estava "morto", agora, ele foi "enterrado".

Inversamente ao que acontece no caso brasileiro, onde a maioria dos aspectos do sistema de ensino superior está identificada com o modelo de controle estatal, no caso português pode dizer-se que as suas características se identificam, na sua maioria, com o modelo de supervisão estatal. Neste país foi evidenciada a existência de um modelo em que as instituições de ensino superior públicas possuem uma ampla autonomia que foi concedida pelo Estado e, também, um sistema de avaliação que se enquadra no aspecto do modelo de supervisão estatal, no sentido de ser um controle realizado posteriormente e implementado com ampla participação das instituições. Como conseqüência deste aspecto, o Estado passou a desenvolver um papel avaliativo e menos controlador. Neste sentido, é importante acrescentar a opinião de Neave e van Vught (1994), quando dizem que a passagem do sistema de controle para o de supervisão estatal não foi devida à sobrecarga do Estado, nem ao crescimento rápido do setor privado. Segundo estes autores, ela deveu-se à aceitação que houve, do fato de o sistema de supervisão ser mais adequado às tarefas de desenvolvimento e modernização da economia nacional,

rem sido confrontadas com um decreto sem qualquer discussão ou negociação prévia, ainda por cima na reunião de aniversário da criação do CRUB, o Governo veio afirmar que a apresentação do diploma tinha exatamente por objetivo homenagear o CRUB!

5 Face às inúmeras críticas por parte das instituições, o Governo tem procurado dar algumas respostas, como por exemplo, a tentativa de envolver mais os acadêmicos no Provão.

numa fase em que o setor privado assume um papel importante, em oposição à anterior prioridade da modernização administrativa e política, que era o objetivo do sistema de controle estatal.

Dentro desta dinâmica, em Portugal, o Estado vem exibindo um papel de supervisor e não de controlador, e as instituições de ensino superior, principalmente as públicas, desenvolvem um papel ativo na elaboração de políticas educativas. Além disto, há um sistema de avaliação do ensino superior atuando em todos os tipos de instituições. Este último aspecto atende, em relação ao setor universitário público, uma das principais características deste modelo, que é o fato de o controle ser realizado *a posteriori* e não *a priori,* como no modelo de controle estatal. Refira-se, porém, que, em relação ao setor privado do ensino superior e ao setor politécnico público, o Estado ainda conjuga a avaliação de qualidade com um forte dispositivo de controle *a priori.*

Em contraposição com o desejo de maior autonomia, há o receio de que, se as instituições a alcançarem, estas venham a correr o risco de o Estado querer desresponsabilizar-se delas.

Mas, além destes aspectos, há a questão do modo como este sistema de avaliação foi instalado. Neste sentido, foi possível verificar que o sistema de avaliação deste país foi implantado através de movimentações e atividades realizadas, prioritariamente, pelas universidades públicas. A temática da avaliação foi abordada primeiramente por estas universidades e, no decorrer do desenvolvimento da discussão e implantação do sistema de avaliação, a academia continuou a participar, sendo decisiva na elaboração da lei, conforme instaurada atualmente. Desta forma, pode afirmar-se que este tipo de regulação permitiu que as instituições de ensino superior, basicamente através dos seus representantes, participassem ativamente nos diversos processos instalados no contexto universitário.

Reforça-se, portanto, a importância da necessidade de o processo de avaliação ter sido desenvolvido juntamente com as instituições de ensino superior, não ficando somente sob o comando do governo, pois, neste caso, correria o risco de conduzir a um processo centralizador e controlador, tal como ocorre no Brasil.

Com base neste desenvolvimento, e tendo em conta o pressuposto apresentado de verificar se a forma de regulação do sistema educativo superior desenvolvida no país influenciou o processo de avaliação, é possível afirmar que também no caso de Portugal se verificou esta influência e de uma forma determinante. Esclarece-se, ainda, que este processo ocorreu devido à influência de mecanismos compatíveis com o modelo de supervisão do Estado e não com o de controle. Quando da criação do sistema de avaliação, o processo desenvolveu-se através de uma interligação e de uma negociação entre o governo e as instituições, sendo que o sistema atendeu, de uma forma geral, tanto as expectativas do meio acadêmico, como as preocupações do governo.

Sendo assim, e tendo em consideração os resultados da análise anterior, pode afirmar-se que a forma de regulação dos sistemas educativos do ensino superior dos países em estudo influenciou clara e decisivamente a maneira como foram implementados os sistema de avaliação dos países. No Brasil, caracterizado pelas ações controlistas que o governo central desenvolve sobre as instituições de ensino superior do país e, ainda, pela não participação do meio acadêmico, verificaram-se as características de um modelo de controle estatal. Em Portugal, as ações de criação do sistema de avaliação deram-se com base numa participação ativa das instituições de ensino superior, uma atuação menos controladora e mais supervisora por parte do Estado, identificando-se, desta forma, com o modelo de supervisão estatal.

Esta caracterização dos dois países vai ao encontro da afirmação de van Vught (1994) de que a qualidade é um conceito político e é, também, um conceito multidimensional. O autor afirma que é um conceito político porque são os governos que, em nome da qualidade, definem e implementam as políticas. Quanto ao conceito multidimensional, o autor argumenta que o desenvolvimento dos sistemas de qualidade corresponde a um trabalho que é desenvolvido com vários interlocutores e possui múltiplos objetivos. Ressalta-se que estas características enquadram-se para ambos os países, contudo, a primeira identifica-se melhor com o caso brasileiro devido o protagonismo do governo no processo e a segunda, com o caso português, pelo fato de o sistema implementado ter resultado das participações de diversos atores, tanto do governo como das instituições, e porque os objetivos prioritários destes interlocutores eram diversos, sendo necessárias negociações prolongadas para se conseguir um acordo.

· Diferentes graus de autonomia

O segundo pressuposto apresentado está relacionado com o grau de autonomia das instituições de ensino superior dos países. A autonomia universitária ficou caracterizada por três vertentes principais – didático-científica, administrativa e financeira – tendo-se verificado que, nos dois países em estudo, estas vertentes apre-

sentam um grau de desempenho diferenciado. Além disto, a maioria dos entrevistados afirmou que a autonomia financeira possui um maior peso por condicionar na prática o grau de desenvolvimento das outras vertentes.

Neste âmbito, os intervenientes do Brasil afirmaram que as instituições de ensino superior públicas federais possuem uma autonomia didático-científica considerável, porém, a autonomia administrativa é bastante fraca e a financeira não existe. Este quadro é, de certa forma, justificado por Darcy Ribeiro (1996), quando este afirma que, como as instituições públicas de ensino superior estão muito ligadas ao aparelho do Estado, do qual dependem para a sua sobrevivência através da concessão de transferências do orçamento do Estado, é muito difícil dar sentido a uma autonomia com suficiente latitude.

A realidade demonstrou que as universidades públicas federais brasileiras não gozam de autonomia administrativa e tão-pouco financeira, o que ocasionou problemas de grande porte para as universidades. Neste sentido, os problemas da falta de autonomia financeira resultam, basicamente, da relação existente entre as instituições e o governo, onde este é o único mantenedor, ficando as instituições à *mercê* das verbas concedidas para que possam desenvolver as suas atividades. As reclamações mais comuns ouvidas nas entrevistas incluem não só o fato desta forma de financiamento ser realizada de forma bastante controladora pelo governo central, como o de as verbas não chegarem nos prazos devidos nem na sua totalidade e, ainda, o fato de o financiamento total concedido não estar a ser suficiente para manter as atividades das instituições com um bom nível de qualidade.

Um aspecto que foi considerado como um dos principais causadores deste controle do governo sobre as instituições foi a existência de excessiva legislação, tanto de caráter geral como específico, o que impede o desenvolvimento de uma autonomia administrativa e financeira mais ampla. No entanto, existem no Brasil legislações de nível superior que garantem explicitamente a autonomia – a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases – mas, mesmo assim, na prática, esta não está sendo aplicada. Esta situação identifica-se com a Lei de Jadot, referenciada por Guy Neave e van Vught (1994), quando afirmam que quanto menor for a quantidade de leis, regulamentos, regimentos e demais formas de controle, maior será a autonomia de uma instituição de ensino superior. Ou seja, no caso do Brasil verifica-se justamente a situação inversa, o número destes instrumentos reguladores tem vindo a aumentar com a conseqüente diminuição do grau de autonomia das instituições.

Dentro deste contexto, foi também curioso verificar que o fato de o ensino superior federal brasileiro apresentar a maioria das suas características relacionadas com um modelo de controle estatal (do que resulta as instituições de ensino superior não possuírem autonomia administrativa e financeira), levou a que um dos maiores objetivos destas instituições seja a luta por uma autonomia mais ampla e que lhes proporcione uma gestão mais eficaz. Todavia, em contraposição com este desejo de maior autonomia, há o receio de que, se as instituições a alcançarem, estas venham a correr o risco de o Estado querer desresponsabilizar-se delas. Este receio está diretamente vinculado às questões do financiamento e, segundo a academia, este sentimento é reforçado pelo governo federal, quando este enfatiza que as universidades públicas devem começar a desenvolver atividades que tenham como objetivo buscar verbas extra noutras fontes e, ainda, quando apresentou a proposta de legislação sobre a concessão de uma autonomia plena para as universidades federais. Esta proposta, apesar de parecer, num primeiro momento, viável em relação à questão financeira, foi criticada pelos entrevistados pelo fato de o governo manifestar uma futura desresponsabilização em relação a alguns pontos críticos que envolvem o orçamento, tais como os pagamentos dos aposentados e dos pensionistas e, ainda, os gastos com os hospitais universitários. Esta desresponsabilização aconteceria no futuro, uma vez que o governo garantia o financiamento apenas durante um certo número de anos, nada garantindo que, a longo prazo, as instituições não se tornassem inteiramente responsáveis por estes encargos financeiros[6]. Esta proposta acabou por não ter prosseguimento, mas contribuiu para um reforço das desconfianças e do que têm sido os receios do meio acadêmico das universidades públicas federais.

As universidades querem, portanto, uma maior autonomia, lutam por isto, sofrem de vários problemas que têm origem no controle excessivo por parte do Estado, mas não concordam que, para que essa autonomia possa ocorrer, tenha de haver uma desresponsabilização por parte do Estado, mais especificamente em relação ao seu papel de financiador. Ou seja, para as instituições, a autonomia está vinculada a uma questão de responsabilidade; por um lado, as instituições tendo uma autonomia mais ampla, passariam a ter mais responsabilidades e, por outro lado, o governo, apesar de conceder esta autonomia, teria o dever de arcar com a responsabilidade de manter o apoio financeiro. Quer dizer, parece haver aqui uma contradição entre este receio apre-

6 Quando esta proposta foi apresentada, as universidades estaduais paulistas (USP, UNICAMP e UNESP) já tinham uma autonomia com maior amplitude, concedida através de uma legislação local. As experiências destas universidades auxiliaram a que a proposta da autonomia apresentada pelo governo para as universidades federais fosse recusada, pois nela se adivinham muitos dos problemas por que as universidades paulistas estavam passando.

sentado pelas instituições – de o Estado desresponsabilizar-se do seu compromisso financeiro - e a vontade de obter uma autonomia ampla. Darcy Ribeiro (1996) identificou muito bem esta situação quando afirmou que a reivindicação da autonomia sempre foi uma aspiração permanente da universidade brasileira, mas que sempre foi negada pela contradição que existe entre a vontade de ser livre e a dependência do poder estatal financiador.

O que está em jogo é a questão de que nada exige que o Estado deverá deixar de ser o mantenedor das instituições de ensino superior públicas para que estas adquiriram uma autonomia universitária ampla. Pelo contrário, o governo deve depositar a confiança necessária nas instituições para poder transferir para elas várias responsabilidades e continuar a mantê-las financeiramente.

Em contraposição com o desejo de maior autonomia, há o receio de que, se as instituições a alcançarem, estas venham a correr o risco de o Estado querer desresponsabilizar-se delas.

Finalizando este tópico da autonomia com responsabilidade, é interessante evidenciar que o que parece ter acontecido no Brasil em relação às universidades federais, foi que a ambição de possuir autonomia tem sido amplamente demonstrada, ao mesmo tempo que assumem o aumento de responsabilidade que esta autonomia iria trazer, mas, ao mesmo tempo, não conseguem avançar nas negociações, devido ao medo que demonstram de deixarem de ser financiadas pelo Estado. Inclui-se nesta situação o receio que também evidenciaram de se tornarem entidades particulares se tiverem uma autonomia muito abrangente (o medo da privatização). Esta questão está relacionada com o reconhecimento de que, embora seja ambição das instituições de ensino superior ter uma autonomia ampla, esta não pode porém caracterizar-se por uma liberdade sem limites ou por uma independência ampla que signifique uma desresponsabilização financeira do Estado. Conclui-se, portanto, que estes receios demonstrados, sejam eles reais ou imaginários, acabaram por prejudicar as negociações em busca de uma maior autonomia financeira para o sistema universitário público.

Pelo contrário, no caso português, o quadro está formado de forma diferente. Devido à existência de uma lei que concede às instituições de ensino superior públicas uma autonomia abrangente, a dinâmica processou-se de uma forma oposta à apresentada no Brasil. No entanto, antes de se analisar a forma de como dispor de uma autonomia de grande amplitude contribuiu para facilitar as atividades desenvolvidas pelas instituições, é importante evidenciar que as universidades públicas, através do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, participaram ativamente nas discussões e negociações que levaram à aprovação da lei de autonomia. É ainda interessante referenciar que, embora tenha havido uma participação, tanto do governo como dos partidos políticos, na ocasião em que foram apresentadas na Assembléia da República várias propostas da lei de autonomia, foi o CRUP que tratou das negociações políticas necessárias e, com isto, defendeu os interesses das instituições nesta questão fundamental. Neste sentido, é importante evidenciar que as universidades públicas participaram nesta questão da autonomia, mesmo antes da existência de uma lei. A sua atuação foi decisiva, colaborando fortemente para que esta lei fosse aprovada por unanimidade na Assembléia da República.

Neste âmbito, os atores referiram que um dos pontos positivos da aplicação da lei de autonomia foi que, com a transferência dos vários poderes do Estado para as instituições, e, nomeadamente, daqueles que dizem respeito à gestão de recursos humanos e financeiros, foi possível desenvolver uma gestão mais adequada e eficaz. Este posicionamento vai ao encontro da afirmação de Cândido dos Santos (1997), de que o conceito de autonomia está ligado à transferência por parte do Estado e/ou do poder central de certos poderes de decisão para um corpo social que, neste caso, é a universidade, a qual passa a poder decidir, por si própria, autodeterminando-se na medida da transferência de poderes e auto-regulando os seus interesses.

As entrevistas realizadas em Portugal puseram em evidência que a questão da autonomia das universidades é vista a dois níveis diferentes: a autonomia das universidades em relação ao Estado e ao poder central e a autonomia que é concedida às unidades orgânicas no relacionamento com a universidade e a sua administração central. Neste sentido, este tipo de separação de conceitos de autonomia identifica-se com duas visões que envolvem os conceitos de autonomia externa e de autonomia interna. Ou seja, a autonomia externa corresponde à autonomia "atribuída" pelo Estado às instituições de ensino superior como uma componente das políticas educativas e de gestão, consistindo num poder exercido pela universidade, enquanto corporação de professores e alunos, em relação aos poderes do Estado; e a interna, envolve uma autonomia desenvolvida pelas unidades orgânicas em relação à administração central da universidade. A autonomia interna reúne vários poderes relativos a atividades que envolvem os campos acadêmico, administrativo e financeiro, tais como: o direito de nomear pessoal docente e administrativo; de selecionar os

estudantes; de ter livre formulação de planos de estudo e de pesquisa; e de poder dispor das suas verbas que provêm do orçamento, distribuindo-as conforme critérios definidos pelas próprias instituições. Nesta perspectiva, a autonomia externa está mais vinculada à regulação, e a autonomia interna à emancipação das instituições, provocando, inclusive, reflexões internas que são consideradas de grande importância para o desenvolvimento das funções inerentes às instituições.

Acrescenta-se aqui que, contrariamente ao que se passou no Brasil, onde são reais os receios de que o desenvolvimento de uma autonomia mais ampla poderá criar a possibilidade de o Estado se desresponsabilizar das instituições de ensino superior, em Portugal, o desenvolvimento da Lei de Autonomia ocorreu de uma forma que permitiu haver uma conciliação destas questões. Ou seja, em Portugal, a autonomia foi concedida às universidades públicas por meio de uma lei específica que garantia a transferência para as instituições de uma gama de responsabilidades considerável, mas que incluía também um artigo específico sobre o financiamento. Neste artigo, constava que: competia ao Estado garantir às universidades as verbas necessárias ao seu funcionamento, nos limites das disponibilidades orçamentais; às universidades era reconhecido o direito de serem ouvidas na definição dos critérios de fixação das dotações; as universidades elaborariam e proporiam os respectivos orçamentos; a dotação global anual deveria contemplar as características de cada instituição; as receitas próprias seriam utilizadas pela instituição de acordo com os seus interesses gerais e os estatutos; e as universidades poderiam elaborar orçamentos suplementares com o objetivo de reforçar as verbas inscritas no orçamento ou para alterar rubricas desse orçamento. O Estado abandonou assim o anterior papel controlador, permitindo que as instituições se auto-regulassem. Acrescenta-se, porém, que, apesar de estas questões constarem na lei específica, foram necessárias mais duas leis complementares (de financiamento e de flexibilização da gestão universitária) para que fosse permitida uma prática mais efetiva da autonomia financeira e para que as instituições tivessem mais segurança em relação aos níveis de financiamento.

Partindo deste quadro, o interesse, no momento, é tentar identificar se estes diferentes graus de autonomia desenvolvidos nos dois países influenciaram, de alguma maneira, a introdução dos sistemas de avaliação nos países.

O que aconteceu em Portugal foi que, na seqüência da aprovação da Lei de Autonomia, se criou um ambiente propício para o estabelecimento de um sistema de avaliação com a ampla participação das universidades. Devido à aplicação da Lei de Autonomia, as universidades públicas começaram a desenvolver e a concretizar várias atividades no sentido de complementar essa lei, o que, com o decorrer dos anos, acabou por contribuir positivamente para o desenvolvimento do sistema de avaliação. Por um lado, a aplicação da Lei de Autonomia suscitou, nomeadamente a propósito da elaboração dos estatutos, a realização de discussões internas nas instituições, que anteriormente não eram comuns. Por outro lado, as instituições começaram a conhecer-se melhor e, na seqüência desses debates internos, as universidades puderam progredir de forma mais dinâmica - o que foi auxiliado pela autonomia adquirida sobre as suas decisões de vários níveis: humano, material, patrimonial, gerencial, estratégico -, ou seja, puderam administrar o seu cotidiano com garantias financeiras fornecidas pelo Estado. Com o desenvolvimento destas funções, as universidades públicas obtiveram valorização pelo fato de lhes ter sido proporcionada uma maior liberdade de criação, inovação e realização de atividades independentes do controle estatal. Concluindo, tinha sido criado um ambiente de liberdade e de dinamismo que não existia, pelo menos desta forma, antes da aplicação da lei de autonomia universitária.

Acrescenta-se, no entanto, que, apesar do aparecimento deste ambiente propício, isso não significou que não surgissem alguns aspectos negativos que interferiram neste desenvolvimento. Entre estes, podem salientar-se os seguintes: a autonomia para a criação de novos cursos criou uma diversidade excessiva (embora alguns entrevistados tenham considerado que a causa real do problema não esteve realmente na Lei de Autonomia e sim na falta de políticas governamentais); problemas do cotidiano devido à não revogação de legislações contraditórias com a lei de autonomia; a imposição de modelos de gestão; e, num ponto mais adiantado, a resistência demonstrada, principalmente pelos professores, contra a avaliação.

O panorama apresentado na época do início das discussões da possibilidade da implantação de um sistema de avaliação era claramente positivo, existindo, de certa forma, o sentimento de que tinha chegado a hora de desenvolver um instrumento que verificasse a qualidade que estava sendo desenvolvida pelas instituições de ensino superior do país, quer porque a lei o previa, quer porque havia que demonstrar a maior qualidade do setor público face à iniciativa privada. Acrescenta-se que, embora o processo tenha sido iniciado pelas universidades públicas, quando da elaboração e aprovação da lei, este abrangeu todo o sistema do ensino superior (universitário e politécnico, público e privado), seguindo os princípios defendidos pelo CRUP.

Este panorama, que estava presente na ocasião em que foram desenvolvidas as discussões e negociações em relação à aplicação de um modelo de avaliação, foi confirmado pela maioria dos entrevistados, que concordaram que o terreno criado pelo desenvolvimento das autonomias foi um dos grandes motivadores para que a lei de avaliação começasse a ser discutida, culminando na sua aprovação[7]. Reforça-se este contexto desenvolvido em Portugal através da afirmativa de Guy Neave (1996:37) de que "...a avaliação é a outra face da autonomia."

Com o objetivo de responder ao pressuposto que aborda esta questão de saber se o grau de autonomia desenvolvido pelas universidades públicas de Portugal influenciou no processo de discussão e implantação da lei de avaliação do país, conclui-se que esta influência parece ter sido de grande alcance e que também contribuiu para o aspecto decisório da aplicação da lei de avaliação.

Em relação ao caso brasileiro, se se aplicar uma relação direta, como o ambiente do ensino superior brasileiro não desenvolve nem autonomia administrativa nem financeira, não se justificaria, em princípio, a existência de um sistema de avaliação. No entanto, o que se processou foi que o país implementou um sistema de avaliação (aliás, muito distinto de qualquer outro sistema de avaliação no mundo), porém, com grande protagonismo do governo e uma intervenção quase nula das instituições.

Como já ficou referido anteriormente a propósito da forma como foi implantado o atual sistema de avaliação no Brasil, lembra-se que o sistema teve origem no governo central e, ainda, que este não solicitou nenhuma participação do meio acadêmico. Além desta característica, o meio acadêmico e especificamente as universidades federais não se mobilizaram para participar na elaboração de um sistema de avaliação. Acrescenta-se que esta participação poderia ter sido negociada e buscada porque o projeto da lei ficou no Congresso durante um período de cerca de oito meses e, quando as universidades se manifestavam, era sempre contra o projeto. Elas demonstraram não querer discutir nem aprovar o projeto, mesmo que com alterações. Evidencia-se que esta ausência da participação das instituições de ensino superior, principalmente das públicas, pode atribuir-se ao fato de as instituições, depois de não terem sido inicialmente solicitadas a intervir pelo governo, optarem por gerar um período de conflitos entre as universidades e o governo, muitas vezes ao nível político-partidário, e, tendo perdido esta guerra política, caíram numa espécie de acomodação.

Da forma como se encontra o ambiente que envolve atualmente as universidades federais no Brasil, ou seja, as instituições não dispõem de nenhuma autonomia administrativa e financeira, e tendo como contraponto um governo que interfere decisivamente e de forma detalhada no desenvolvimento das funções das instituições, gerou-se uma situação em que não há um ambiente autônomo, e as instituições encontram-se impossibilitadas de desenvolver ações mais concretas. Sem dúvida, esta falta de uma autonomia ampla é um fator que influencia as ações desenvolvidas no ambiente universitário que, além de envolver a questão da avaliação, envolve, também, outras inerentes ao contexto do ensino superior.

Neste sentido, seria interessante que a política a ser desenvolvida no ensino superior brasileiro fosse uma política de modernização, conforme afirma Durham (1993). Esta política modificaria as formas de atuação do Estado através da substituição dos controles burocráticos e detalhistas por um sistema que associasse a autonomia e a avaliação. Segundo a mesma autora, estas novas políticas visariam a descentralização do ensino superior e oportunizariam a sua diversificação, o que seria de grande importância para o desenvolvimento geral do país.

Concluindo, tendo em conta as análises referentes ao pressuposto que ponderava se os diferentes graus de autonomia desenvolvidos no ensino superior público de ambos os países influenciaram ou não na implantação dos respectivos sistemas de avaliação, pode dizer-se que sim. Neste sentido, ficou demonstrado que, em Portugal, o fato de as instituições públicas de ensino superior possuírem uma ampla autonomia, resultou da construção de um ambiente que veio auxiliar e influenciar o processo de discussão e implantação do sistema de avaliação do país. No Brasil, ficou clara a ausência de um ambiente autônomo, e, em conseqüência disto, a não participação ativa do meio acadêmico nas fases de elaboração e implementação do sistema de avaliação neste país.

· A atuação do CRUP e do CRUB e o grau de confiança entre estes Conselhos e o governo

O pressuposto que envolve este ponto procurava saber se a forma de atuação dos Conselhos de Reitores de ambos os países influenciou a instalação dos respectivos sistemas de avaliação. Além disto, devido à possível importância do modo como se efetiva este relacionamento entre os Conselhos e o governo, procurava com-

7 Acrescenta-se, aqui, que foi também assumido que a Lei de Autonomia Universitária propiciou, além do desenvolvimento da lei de avaliação, a propagação de outras leis, tais como a do financiamento e da flexibilização da gestão universitária.

preender-se se a componente confiança mútua participou, de alguma forma, nesta questão.

Salienta-se que os Conselhos de Reitores dos países em estudo possuem uma representatividade diferenciada: o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) representa as universidades públicas e a Universidade Católica, sendo que o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) representa todas as universidades brasileiras associadas, onde se incluem as universidades públicas (federais, estaduais e municipais), privadas e confessionais. Além disto, acrescenta-se que se caracterizam por serem órgãos de poder intermediário, visto terem como finalidade desenvolver uma atividade intermediária entre os interesses do governo e os dos estabelecimentos de educação superior. Possuem, ainda, uma estrutura político-educativa que se caracteriza por estes órgãos serem poderes de interesse ou órgãos de defesa (Pinto, 1983).

Antes da análise propriamente dita, é interessante observar a trajetória evolutiva de cada Conselho. Em relação ao CRUP, pode dizer-se que, de um modo geral, ele iniciou a sua atuação de uma forma bastante fraca e cautelosa, não possuindo nos primeiros tempos de atividade quase nenhuma visibilidade no ambiente do ensino superior português. No entanto, com o tempo, foi criando condições de trabalho mais eficazes e de maior intervenção política, adquirindo, através da atividade dos seus representantes, a confiança dos diversos atores do sistema de ensino superior, principalmente do governo, mas também das próprias instituições de ensino superior, e, desta forma, a sua participação nos diversos temas que vêm sendo discutidos e desenvolvidos ao longo dos anos - e a avaliação foi um destes - tem sido de importância crescente.

No caso brasileiro, o processo ocorreu de forma contrária, ou seja, quando o CRUB foi criado, possuía um alto grau de visibilidade e era considerado, até porque se posicionava desta forma, um órgão sério e preparado para debater e tomar posição em relação a princípios importantes para serem seguidos de acordo com os interesses das instituições de ensino superior. No entanto, no decorrer do seu percurso foi-se dando um amortecimento da sua participação, que se agravou com a segmentação institucionalizada criada internamente no Conselho. Esta segmentação dividiu o Conselho em quatro grandes Associações (ANDIFES, ABRUC, ABRUEM e ANUP)[8], o que, segundo a maioria dos entrevistados, foi o fator final causador de o CRUB estar atualmente a desenvolver um papel fraco. O motivo mais evidenciado foi o de esta segmentação ter provocado uma divisão interna, impedindo que o Conselho lutasse a favor de grandes questões de interesse comum. Acrescenta-se que este tem sido um fator que vem preocupando os representantes do Conselho e, inclusive, vem suscitando discussões nos seus encontros. A conseqüência desta preocupação pode ser vista nos últimos planos institucionais do Conselho, inclusive o de 2000, que apresentam discussões e propostas de reestruturação do papel do CRUB, e nas publicações que o Conselho costuma divulgar, onde este assunto tem estado presente.

Neste contexto, apesar de os dois órgãos (CRUP e CRUB) possuírem interesses comuns, os quais envolvem basicamente as intenções das instituições de ensino superior em relação à sua participação na sociedade e no desenvolvimento do país, verifica-se, no entanto, que as suas atividades se exercem em dois ambientes diferenciados e com formas de atuação distintas.

No caso português, o CRUP tem tido uma participação ativa no seu meio e, principalmente em relação aos temas deste estudo, a sua participação nas discussões e implantações das leis de autonomia e de avaliação foi decisiva. Especificamente em relação à avaliação, foi através do CRUP que este tema começou a ser inserido nas discussões internas das instituições e nas discussões estabelecidas com o governo. Neste sentido, o processo estruturou-se a partir de uma experiência-piloto que foi desenvolvida pelo CRUP e que depois passou a integrar o primeiro ciclo avaliativo do sistema de avaliação, aprovado pela lei de 1994. Na evolução deste processo, a participação das instituições - e referencia-se aqui as públicas, tendo em conta que o sistema se iniciou por estas universidades - foi decisiva para a instalação do sistema de avaliação do ensino superior em todos os subsistemas.

Acrescenta-se que, além deste ponto-chave da introdução da experiência-piloto que deu o passo inicial no processo avaliativo as negociações com o governo levaram a que, no caso das universidades públicas, a instalação do sistema de avaliação fosse feita a partir de acordos negociados e posteriormente formalizados em protocolos assinados entre o Ministério da Educação, a Fundação das Universidades Portuguesas (FUP) e o CRUP. Mais tarde, quando o processo de avaliação foi implantado nos demais subsistemas do ensino superior, generalizou-se esta prática e outros protocolos foram assinados entre o Ministério da Educação e os órgãos representativos das instituições dos diversos subsistemas. Em 1998, foi criado o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES), que tem como objetivo central coordenar a avaliação de todo o sistema do ensino superior do país. Um outro objetivo deste Conselho é

8 ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior); ABRUC (Associação Brasileira das Universidades Comunitárias); ABRUEM (Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais); ANUP (Associação Nacional das Universidades Particulares).

avaliar o processo avaliativo e, neste sentido, é importante que as instituições tenham um retorno do que já foi executado, com o objetivo de a avaliação não correr o risco de sofrer um retrocesso e cair em descrédito, colocando em causa a parceria entre o Estado e as Universidades, que é um ponto forte do atual sistema.

Neste sentido, salienta-se que o sistema atende as finalidades da lei de avaliação, que envolvem: estimular a melhoria da qualidade; informar e esclarecer a comunidade educativa e portuguesa em geral; assegurar um conhecimento mais rigoroso e um diálogo mais transparente entre as instituições de ensino superior; e contribuir para o ordenamento da rede de instituições de ensino superior.

Verifica-se, assim, que, no caso português, o sistema de avaliação do ensino superior teve o seu início protagonizado pelo CRUP e, ainda, que este participou em todo o seu processo evolutivo, o que leva a afirmar que o comportamento do CRUP influenciou, de forma definitiva, a elaboração e a implantação do sistema de avaliação.

No caso brasileiro, mais uma vez, o desenvolvimento direciona-se para o lado contrário do apresentado em Portugal. Conforme foi verificado, o sistema de avaliação do ensino superior brasileiro foi instalado com ações originadas no governo e sem nenhuma participação do meio acadêmico na sua elaboração. No entanto, pode colocar-se a questão de que, mesmo que o processo se tenha iniciado no governo, as instituições, através da sua representação - o CRUB, neste caso - poderiam ter participado. Mas não foi isto que aconteceu na realidade. Embora o CRUB não tenha participado nesta discussão, nem mesmo através do Congresso, o governo também não demonstrou nenhum interesse em que ele participasse. O que aconteceu, portanto, é que o sistema de avaliação do ensino superior foi introduzido na realidade universitária brasileira através de um decreto, sem a participação efetiva das instituições.

É importante referenciar que, apesar de não ter havido esta participação do meio acadêmico na discussão e elaboração do sistema atual de avaliação do país, o CRUB tem uma história de movimentos e lutas voltados para a questão da avaliação. Porém, esta trajetória desenvolveu-se através de uma ação paralela ao que vinha sendo discutido no governo, em vez de haver uma participação em conjunto entre as instituições e o governo. O exemplo que melhor ilustra esta situação refere-se à introdução do PAIUB - Programa elaborado e desenvolvido pelas instituições de ensino superior – que, além de ter tido o apoio necessário do governo na ocasião, teve como protagonista as instituições de ensino superior. Entretanto, logo após o seu início, houve a troca do governo federal, e este apoio, então garantido, foi retirado, e as negociações futuras que envolveram a aprovação do atual sistema de avaliação processaram-se desta forma, onde, além da ausência da participação do CRUB, houve o desinteresse por parte do governo em que o meio acadêmico participasse.

Quanto à possível influência do CRUB na aplicação do sistema de avaliação do ensino superior no Brasil, afirma-se que, efetivamente, o CRUB não participou neste processo, nem por iniciativa própria e muito menos por solicitação governamental. Nesta lógica, tendo em conta o fato dele não ter participado, conclui-se que não influenciou no processo. Ou melhor, a influência, se existiu alguma, foi muito mais pela ausência de atuação do que por uma participação fraca e sem interferência política.

Um outro fator que diz respeito a este pressuposto é o grau de confiança desenvolvido entre os Conselhos de Reitores e os respectivos governos. A intenção era a de saber se o fato de existir maior ou menor confiança neste relacionamento teve influência na elaboração e aplicação do sistema de avaliação.

Nesta questão, no caso português, os antigos reitores e os ex-ministros da educação referenciaram que um dos aspectos que fez mudar a forma como o governo via o CRUP foi o conjunto de posicionamentos tomados pelo Conselho, através dos quais o governo foi adquirindo confiança no que era feito pelo CRUP. Esta confiança, no entanto, foi sendo construída aos poucos e foi-se solidificando com o tempo, sendo que um dos fatores que fez parte deste processo foi a lei de autonomia, tendo em conta que esta obrigou à existência de uma confiança mútua entre as instituições/CRUP e o governo, para que pudesse ser implementada[9].

Considerando o que foi anteriormente dito sobre o ensino superior público português, que, devido à lei de autonomia universitária, foi construído um ambiente propício e sólido para a aplicação de uma lei de avaliação, verificou-se que, no momento desta implantação, o CRUP já havia demonstrado que seria possível o governo confiar nas suas ações e atuações. Ou seja, já tinha passado o período que antecedeu a aprovação da lei de autonomia e, durante os anos transcorridos entre a aprovação desta lei e a lei de avaliação, foi possível desenvolver um relacionamento mais concreto entre as instituições públicas de ensino superior e o governo. Acrescenta-se, ainda, que este movimento ocorreu basicamente através do CRUP. Como ficou, portanto, evidenciado, a componente confiança foi um fator ativo no processo de

9 É importante notar que em Portugal a Lei de Autonomia determina que o Governo não pode aprovar legislação relativa ao Ensino Superior sem recolher um parecer prévio do CRUP. Sem este parecer a legislação pode ser declarada inconstitucional.

implantação do sistema de avaliação do ensino superior.

Em relação ao Brasil, a falta de confiança existente entre as instituições/CRUB e o governo foi evidenciada freqüentemente nas entrevistas. O argumento que serviu de base para esta abordagem diz respeito à falta de confiança que o povo brasileiro apresenta em relação às políticas do país, sendo que este sentimento se repete quando se trata do ensino superior. Os aspectos levantados indicaram que o financiamento das universidades públicas é o ponto onde é revelado um dos maiores problemas, pois os compromissos não são cumpridos como seria normalmente de esperar, e, além disto, há a desconfiança das instituições quanto à privatização das universidades públicas e, conseqüentemente, quanto à desresponsabilização financeira do Estado frente às instituições.

Do lado do governo, há alguns pontos que podem ser referenciados como indicadores de que este não possui confiança nas instituições e no seu órgão representativo. Um deles é a "falta" de consultas do governo em relação aos membros das universidades, seja esta através do CRUB ou não. Ou seja, a maioria dos assuntos que vão sendo integrados no ambiente do ensino superior, normalmente, ocorrem através de legislações, sem haver praticamente nenhuma consulta ao meio acadêmico, como foi o caso da implantação do sistema de avaliação. Esta atitude governamental, de tratar os assuntos do ensino superior sem a participação do meio acadêmico, demonstra uma desconfiança do governo em relação às instituições. Neste sentido, verifica-se que a desconfiança é mútua, e, atualmente, não parece existir nenhum mecanismo que tenha como objetivo alterar esta situação, nem mesmo ao nível interno do CRUB, tendo em conta que foi do interior deste Conselho que surgiu o maior número de críticas relacionadas com esta questão. Um outro fator que parece influenciar este relacionamento é a partidarização que ocorre no ambiente universitário. Muitas vezes, os dirigentes de instituições de ensino superior pertencem a partidos diferentes daquele que se encontra no governo, ou acontece atingir o poder um partido que promete resolver questões pendentes, como, por exemplo, o aumento de salários, o que acaba por interferir neste relacionamento, pois as posições dos intervenientes são, por vezes, mais assumidas em termos de política partidária, do que em termos de política acadêmica. Como reforço a esta questão, alguns depoimentos referenciaram que este é um fator que faz com que as políticas educativas do ensino superior, ciclicamente, se encontrem envolvidas muito mais em situações conjunturais, do que voltadas para os interesses da educação.

Concluindo esta abordagem, pode afirmar-se que os comportamentos diferenciados dos Conselhos de Reitores de ambos os países influenciaram, de variadas formas, o desenvolvimento dos processos de avaliação dos países em estudo. Acrescenta-se, ainda, que a confiança desenvolvida entre os intervenientes em questão foi também, um ponto determinante na evolução.

· Mercado (Quase-Mercado) e as Zonas Econômicas (Mercosul e União Européia)

Mercado/Quase-Mercado

O mercado, neste estudo, foi introduzido fundamentado na idéia de que, na ocasião da passagem do modelo de controle para o de supervisão estatal, este passou a desempenhar algum papel na regulação do sistema, pelo menos ao nível retórico. Com a possibilidade da sua atuação como um regulador, entra a discussão sobre qual o papel que deverá desenvolver no ensino superior e qual a sua extensão. Além disto, o uso da expressão quase-mercado vai ao encontro da perspectiva de Goedegebuure (1993), quando afirma que o mercado, na sua pura essência, não existe para a educação superior, e enfatiza que, mesmo nas instâncias onde o mercado parece existir, há sempre um elemento público ou do governo que interfere sobre ele. Neste sentido, considera-se que, no ambiente do ensino superior, há um comportamento de quase-mercado, em vez de um mercado na pureza do significado do termo.

Dentro deste propósito, o pressuposto apresentado no estudo procurava tentar saber se este foi um dos atores com intervenção no ambiente do ensino superior, mais especificamente no processo de avaliação.

No Brasil, em relação ao desenvolvimento geral das atividades do ambiente de ensino superior, os entrevistados manifestaram uma aceitação de que o mercado tem desenvolvido um papel através de pressões, que impulsionam para que as instituições se preocupem em desenvolver atividades que atendam às necessidades manifestadas pelo mercado. Por outro lado, ressaltaram que, embora exista esta participação do mercado, o governo não deixa de atuar e, muito pelo contrário, desenvolve um papel forte de interferência nas instituições. Esta interferência afeta as instituições, tanto públicas como privadas, e é desenvolvida, basicamente, através de diversos mecanismos de controle. Apesar desta questão, os relatos enfatizaram que os resultados destas pressões realizadas pelo mercado costumam aparecer quando da criação de cursos novos e, ainda, nas modificações de disciplinas em cursos já existentes.

No entanto, o pressuposto colocado refere-se à atuação do mercado no processo evolutivo da implantação do sistema de avaliação do país. Das informações obtidas no decorrer das entrevistas, não há indícios de

que o mercado tenha influenciado diretamente na elaboração do sistema de avaliação. A relação possível de se estabelecer entre o mercado e o sistema de avaliação seria que um sistema poderia ser elaborado com o objetivo de dar respostas, no sentido de "entregar" ao mercado candidatos em condições para desenvolverem as suas funções no campo de trabalho. Todavia, o objetivo principal do governo em relação ao sistema de avaliação está relacionado com o desenvolvimento de um ensino de qualidade por parte das instituições de ensino superior, de todos os tipos, para, através disso conceder uma maior autonomia.

Em Portugal, o ponto de partida foi a autonomia para se chegar a um processo avaliativo; no Brasil, a lógica desenvolveu-se no sentido inverso.

Em Portugal, a maioria dos entrevistados referendou a posição manifestada pelo Brasil de que o mercado atua, mas não muito decisivamente, e, ainda, que esta atuação é manifestada, basicamente, na criação de novos cursos ou em alterações em disciplinas de cursos em funcionamento. Especificamente em relação à atuação do mercado no processo de elaboração e implantação do sistema de avaliação do ensino superior do país, lembra-se que o processo teve o seu início no seio das universidades e, que após este primeiro passo, o que ocorreu foram negociações entre o CRUP e o governo, não tendo havido, portanto, uma participação específica do mercado. Acrescenta-se, ainda, que um dos principais objetivos do sistema de avaliação de Portugal é procurar a melhoria da qualidade das atividades desenvolvidas pelas instituições de ensino superior e não atender a uma demanda do mercado. Além disto, embora a prestação de contas seja uma componente do sistema de avaliação, esta não prevalece sobre o principal objetivo de melhoria da qualidade. Nesta perspectiva, a prestação de contas é realizada através da publicação dos resultados da avaliação, que é considerada uma forma privilegiada de prestar contas do uso dos recursos públicos à sociedade (Durham, 1992) e não ao mercado.

Concluindo, em ambos os países, apesar de ter sido demonstrado que o mercado desenvolve atuação no contexto do ensino superior, no caso da avaliação, ele não participou nem influenciou diretamente nos processos de desenvolvimento dos seus sistemas.

· Zonas Econômicas (Mercosul e União Européia/UE)

A participação das zonas ou blocos econômicos, especificamente o Mercosul e a União Européia, são elementos que compõem um dos pressupostos do estudo. A intenção era tentar compreender se houve influências das zonas econômicas sobre o desenvolvimento dos sistemas de avaliação em ambos os países.

Em Portugal, quando o meio acadêmico começou a mobilizar-se, no sentido de buscar informações e conhecimentos sobre como se processavam os sistemas de avaliação existentes na Europa, organizou-se um Seminário na Universidade do Porto com este propósito e, paralelamente, o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas recebeu a visita do Professor Michel Cusin, Vice-Presidente da Confederação dos Presidentes dos Conselhos dos Reitores Europeus. Este Professor já tinha visitado vários outros países europeus com o mesmo propósito, ou seja, "avisar" de que existia a intenção de ser estabelecido um sistema europeu único de avaliação do ensino superior. A intenção principal destas visitas era a de que os países pertencentes à União Européia se mobilizassem no sentido de trabalharem na elaboração de sistemas de avaliação para os seus países, sendo que, quando na ocasião da reunião que seria realizada pelos Ministros da Educação da União, não aparecessem somente os modelos conhecidos da França, Inglaterra e Holanda, mas sim vários outros modelos[10]. Esta atitude impossibilitaria o estabelecimento de um sistema único de avaliação do ensino superior europeu, ou ainda, se este fosse instaurado, pelo menos haveria a possibilidade de ser um modelo que abrangesse mais características do que aquelas pertencentes aos três modelos. Paralelamente, existia um certo receio de que ocorresse uma maior intervenção da União Européia nos Estados Membros em relação à avaliação da qualidade do ensino superior, desrespeitando assim o princípio da subsidiariedade[11] (Amaral, 1997).

Baseado nesta situação, o CRUP decidiu que seria essencial que as universidades tomassem a iniciativa do assunto avaliação em relação ao governo, porque, além das incertezas relacionadas com a União Européia, seria conveniente que, quando o governo viesse com

10 Em Novembro de 1991, por iniciativa da presidência holandesa da Comunidade, o Conselho e os Ministros da Educação acordaram que a Comissão deveria tomar um conjunto de medidas para o reforço da avaliação do ensino superior na Europa. É na seqüência desta reunião que se temia a possível criação de um sistema europeu de avaliação.

11 O princípio da subsidiariedade foi enunciado, pela primeira vez, por S. Tomás de Aquino, e diz essencialmente que se um problema pode ser resolvido num determinado nível, não deve ser tratado a um nível superior. Vertido para o ensino superior, significa que as questões a ele relativas, devem ser resolvidas por cada Estado, não sendo necessária uma intervenção supranacional, ao nível da comunidade.

medidas nesta matéria, já houvesse um processo em desenvolvimento. Foi justamente esta a sistematização desenvolvida em Portugal e, o fato de as universidades públicas terem iniciado uma experiência-piloto de avaliação facilitou e foi decisivo nas negociações que o CRUP desenvolveu junto ao governo sobre a elaboração da lei de avaliação. Considerando, portanto, esta dinâmica que ocorreu no ambiente do ensino superior português, conclui-se que houve uma influência indireta da União Européia no estabelecimento do sistema de avaliação em Portugal.

No caso do Brasil, em relação à participação do Mercosul, as informações foram escassas e ficou evidenciado que, para além dos interesses que envolveram questões de reconhecimento de diplomas e a mobilidade existente dentro da pós-graduação, as demais ações ocorreram devido a questões conjunturais e com base na importância de ser desenvolvida uma integração universitária (Morosini, 1998).

Foi possível observar que a participação do Mercosul no país, na área educacional, ocorreu principalmente por iniciativa das próprias instituições e de convênios variados, do que propriamente devido à existência de políticas ou ações que tivessem como objetivo realizar este tipo de inter-relação. As críticas tecidas quanto ao relacionamento entre o Mercosul e o ensino superior brasileiro foram de várias ordens, no entanto, as mais incisivas estavam relacionadas com o desinteresse demonstrado, tanto pelo país como pelo próprio Mercosul, em estabelecer contatos de nível educacional, pelo que estes foram estabelecidos por iniciativa das instituições. Conclui-se, portanto, que, no Brasil, parece não ter havido nenhuma influência direta do Mercosul no processo de avaliação do país.

· A lógica entre autonomia e avaliação

A lógica que existe entre o desenvolvimento da autonomia e da avaliação não consta de nenhum pressuposto elaborado na proposta do estudo. Esta dinâmica foi sendo observada, em ambos os países, através dos diferentes instrumentos utilizados. Neste sentido, durante as aplicações e as análises das entrevistas, no transcorrer das consultas das atas dos Conselhos dos Reitores e, ainda, na revisão realizada na bibliografia sobre os temas centrais do estudo, foram surgindo pontos que demonstraram que o desenvolvimento dos temas autonomia e avaliação se processou de forma diferente nos dois países.

Em Portugal – e esta é uma dinâmica que ocorre em muitos países europeus que possuem uma autonomia mais ampla e um sistema de avaliação – o processo desenvolveu-se, tendo como ponto de partida a autonomia, para depois chegar à questão da avaliação. Foi desenvolvido um processo que envolveu tanto as instituições como o governo na busca de uma autonomia ampla, que garantisse, além da autonomia didático-científica, a concessão das autonomias administrativa e financeira, consideradas de grande importância para o desenvolvimento das atividades universitárias de uma forma autônoma.

Com esta autonomia garantida e sendo desenvolvida na prática, as universidades públicas – e em seguida os politécnicos públicos, apesar de lhes ter sido concedida uma autonomia com um menor grau de abrangência – foram fortalecendo a capacidade de as instituições se auto-regularem e reforçarem as suas condições de atuação; e o Estado, que antes desenvolvia um papel controlador, passou a desenvolver o papel de supervisor, propiciando, desta forma, a instalação de um sistema avaliativo mais apropriado para o presente contexto. Ou seja, de uma autonomia desempenhada na sua amplitude, o ensino superior público fortaleceu-se e foram criadas condições para ser instalado um sistema de avaliação que, no caso de Portugal teve a sua origem no meio acadêmico, conforme já foi possível verificar. Neste sentido, a lógica desenvolvida em Portugal, teve o seu início na autonomia, sendo que depois de esta ter criado as condições necessárias, foi instalado um sistema de avaliação com o objetivo de oferecer um ensino superior de qualidade e, através deste processo, criar uma cultura de qualidade no ambiente do ensino superior.

No caso brasileiro, a lógica processou-se de modo inverso ou, talvez, de forma contrária. De acordo com o que foi demonstrado até ao momento sobre o desenvolvimento do ensino superior no país, foi possível verificar que não se pode considerar que exista uma autonomia ampla no ensino superior público brasileiro. Sabe-se que há autonomia didático-científica, mas as autonomias administrativa e financeira praticamente não existem, devido à regulação que é desenvolvida através do governo central. No entanto, sabe-se, também, que há um sistema de avaliação que abrange todas as instituições de ensino superior do país e que este sistema realiza uma avaliação de cursos. Esta avaliação vem crescendo a cada ano, com o objetivo de atingir a totalidade dos cursos e instituições. Além disto, o sistema foi instalado pelo governo através de um decreto e, conforme foi constatado, sem a participação das instituições universitárias. Ou seja, foi instalado um sistema de avaliação sem ter uma dinâmica de autonomia consolidada.

O principal objetivo deste sistema de avaliação é a busca da melhoria da qualidade. No entanto, para que esta qualidade seja alcançada, o sistema pretende, como finalidade, que as instituições, através destas avaliações,

demonstrem que possuem qualidade e que estão trabalhando com este objetivo, e, só após isto, poderão passar a ter uma autonomia mais ampla.

Neste sentido, o quadro mostrou, claramente, que o processo que está sendo desenvolvido tem o ponto de partida na avaliação e que, a partir dos resultados obtidos, as instituições adquirem o direito de possuir autonomia. Foi possível verificar esta situação através de algumas legislações que foram editadas durante o desenvolvimento do processo avaliativo. Uma delas é a Portaria n.º 2175 de 27/11/97 do Ministério da Educação (MEC), que resolve que as Universidades e os Centros Universitários integrantes do sistema federal de ensino que obtiverem conceito A ou B na maioria dos indicadores de avaliação dos cursos de graduação integrantes no Exame Nacional de Cursos (ENC) e no item "Qualificação do Corpo Docente", em dois anos consecutivos, ficam *autorizados* a abrir cursos de graduação fora das suas respectivas sedes, *sem prévia* consulta do MEC. Este mesmo procedimento ocorre, também, em relação à expansão e à redução das vagas dos cursos de graduação. Além disto, estas mesmas instituições que obtiverem conceito A no ENC, por dois anos consecutivos, ficam autorizadas a oferecer os mesmos cursos no máximo até três municípios distintos da sua sede dentro da mesma unidade da federação em que atuam, *sem prévia* consulta do MEC. Ou seja, fica claro que se as instituições tirarem bons conceitos no processo de avaliação ganham direitos relacionados diretamente com a autonomia universitária e, neste caso específico, com a autonomia didático-científica. Acrescenta-se, aqui, que esta lógica estabelecida atualmente na realidade brasileira está atingindo, pelo menos num primeiro momento, somente a autonomia didático-científica, sendo que as autonomias administrativa e financeira dependem de outras concessões que o Estado poderia fazer, mas, atualmente, não possui mecanismos com este objetivo.

Por outro lado, como é esperado que aconteça, as instituições que não apresentarem qualidade perdem o que já tinham adquirido. A Portaria n.º 755 de 11/05/99 resolve que será realizado um processo de renovação do reconhecimento dos cursos que obtiveram conceitos baixos, D ou E, ou Condições Insuficientes (CI) em dois ou mais aspectos da avaliação das condições de oferta. Estes cursos serão visitados, *in loco,* por especialistas da Secretaria de Educação Superior e poderão ter um prazo máximo de seis meses para atenderem às exigências feitas com vista ao saneamento das deficiências identificadas. Se a deliberação for desfavorável, será revogado o reconhecimento do curso em questão, implicando a sua desativação. Salienta-se que, embora haja este "outro lado da moeda", o objetivo principal da política educativa da avaliação não está encaminhado para punições que resultem em desativação de instituições, pois é extremamente necessário que haja uma expansão do ensino superior no país. No entanto, há a preocupação em oferecer um ensino de qualidade.

Todavia, é importante utilizar aqui novamente, o recente Decreto n.º 3860, publicado no dia 10 de julho de 2001. Ele dispõe da organização e da avaliação dos cursos e instituições de ensino superior e realiza várias correlações entre os resultados das avaliações coordenadas pelo INEP e a concessão de autonomia. Especificamente, o § 4.º do Art. 36 diz:

> *"As instituições de ensino superior credenciadas como centros universitários e universidade e que possuam desempenho insuficiente na avaliação do Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações realizadas pelo INEP terão suspensas as prerrogativas de autonomia, mediante ato do Poder Executivo."*

Esta lógica é também reforçada pelo artigo intitulado "Qualidade: requisito para o exercício da autonomia na universidade" (1996), de Antônio Colaço Martins. Este autor salienta que a qualidade se apresenta como um meio necessário e suficiente para que a instituição seja capaz de autogerir-se...para que ela goze de autonomia. Considera que, quanto mais a instituição demonstrar que está realizando as suas atividades com qualidade, maior será a possibilidade de gozar e de manter a sua autonomia, ou seja, "...o caminho da autonomia é feito no próprio caminhar da qualidade" (:25). Além disto, ressalta-se um dos depoimentos recolhidos onde demonstra que é correto o desenvolvimento desta lógica:

> *É através da avaliação que você verifica a liberdade acadêmica institucional que uma universidade deve ter para produzir saber e disseminar o saber, se ela está fazendo com qualidade. À medida que você mostra que as universidades têm padrão de qualidade suficiente, aí você pode depois voltar (à autonomia).* (Professor José Carlos Almeida da Silva – Atual Presidente do CRUB (quatro gestões) e Reitor da Universidade Católica de Salvador).

É interessante evidenciar, através de um outro relato, a aceitação de que a lógica "certa" se constitui a partir da autonomia para a avaliação, e que o Brasil está seguindo o caminho contrário:

> *Dentro de um ambiente autônomo, a avaliação é uma conseqüência. No Brasil, o caminho está*

sendo inverso, a avaliação é que está sendo o caminho para você manter a autonomia. (Professor José Raimundo Romêo – Antigo Reitor da UFF e Ex-presidente do CRUB).

Histórica e tradicionalmente, a autonomia sempre foi uma componente existente no meio universitário. Embora ela tenha sofrido alterações e ameaças e tenha sido o motivo de várias lutas acadêmicas, sempre existiu e, também, sempre foi considerada essencial para o desenvolvimento das atividades universitárias. A busca da qualidade, na forma como se constitui atualmente, e a implantação de sistemas de avaliação com vários objetivos, mas essencialmente o de melhorar a qualidade já desenvolvida pelas instituições, é um fenômeno novo. É um fenômeno conhecido e verificado nas últimas três décadas, e, dentro desta evolução, a lógica seguida colocou a autonomia como uma primeira exigência, como um critério necessário e essencial para que fosse possível ir em busca de uma maior qualidade.

Entretanto, Portugal seguiu este caminho, mas, no Brasil, a lógica inverteu-se. Além desta constatação, foi ainda possível observar que o Brasil, apesar de não ter desenvolvido um ambiente autônomo no ensino superior, decidiu acompanhar esta evolução. Ou seja, apesar de não possuir o pré-requisito mais necessário – a autonomia – aderiu de igual forma a um sistema de avaliação com o objetivo central de buscar uma melhoria da qualidade das atividades desenvolvidas pelas instituições de ensino superior. Porém, esta prática veio a fomentar o papel que a autonomia desenvolve na lógica utilizada por Portugal, ou seja, a qualidade passou a ser o pré-requisito exigido às instituições, para depois estas terem o direito de gozar de uma maior autonomia institucional.

· Conclusão

Neste momento, faz-se necessário salientar, que por vezes surgiram dificuldades em desenvolver comparações entre os dois países do estudo tendo em conta estes apresentarem características bastante diferenciadas nos aspectos analisados. Neste sentido, o processo comparativo demonstrou, muitas vezes, posições antagônicas entre os países que por um lado, dificultou as devidas comparações mas por outro, este mesmo contraste, possibilitou a compreensão das realidades apresentadas pelos países.

Nesta perspectiva, em relação a Portugal, conclui-se que a forma de regulação do sistema de ensino superior, assim como o grau de autonomia e, ainda, a atuação do CRUP, influenciaram o desenvolvimento do processo de avaliação do ensino superior no país. Por outro lado, o mercado, ou o quase-mercado, não foi considerado um ator que influenciou diretamente na evolução deste processo, mas, em relação às outras pressões externas, o processo sofreu uma influência da União Européia, e esta constitui-se numa das razões para o CRUP iniciar o processo de avaliação.

Em relação ao Brasil, verificou-se que a forma de regulação que é desenvolvida no ensino superior do país, o grau de autonomia, ou talvez a ausência de autonomia das instituições públicas de ensino superior e, ainda, a forma de atuação do CRUB, influenciaram a forma como foi introduzido o sistema de avaliação do ensino superior no país. Concomitantemente, em relação às pressões externas, foi possível verificar que nem o mercado nem o Mercosul demonstraram ter desenvolvido influências diretas neste processo.

Além disto, concluiu-se que a lógica que envolve a relação da autonomia e da avaliação no ensino superior se desenvolveu em sentidos contrários nos dois países. Ou seja, em Portugal, o ponto de partida foi a autonomia para se chegar a um processo avaliativo, e, no Brasil, a lógica desenvolveu-se no sentido inverso.

Com a intenção de finalizar com uma mensagem que transmita uma preocupação que deve ser levada em consideração no desenvolvimento de um estudo de investigação, refletindo sobre os pontos aqui abordados e tendo em conta que o tema do Estado Avaliativo foi abordado com protagonismo, transcreve-se uma frase de David Dill (1997:14), na qual o autor se refere aos estudos realizados sobre este tema:

> *...vamos estudar o Estado Avaliativo não como especialistas em política pública, sociologia, economia, ciência política, direito, ou educação superior, mas seriamente.*

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Alberto. *Higher Education in the process of European integration, Globalizing Economies and mobilities of student and staff*, in HUISMAN, J. and MAASSEN, P. (eds0, ***Higher Education and the Nation State***, Londres, Pergamon, 2001.

AMARAL, Alberto. Sistemas Europeus de Avaliação da Qualidade. **Revista Portuguesa de Gestão**. Vol. 1, 1997.

AMARAL, Alberto e MAGALHÃES, António **On Markets, Autonomy and Regulation: The Janus Head Revisited in Higher Education Policy**, pp. 1-14, 2001.

BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari. **Investigação Qualitativa em Educação: Uma introdução à Teoria e aos Métodos.** Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Superior, **Avaliação do Ensino Superior**, Brasília:1988.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Superior, **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras**, Brasília:1994.

BRASIL, Decreto n.º2026/96. **Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.** Diário Oficial da União, Seção 1, 11 Outubro 1996; 20545.

BRASIL, Lei nº.9.394/96. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União**, 23 Dezembro 1996.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Portaria n.º249/96. **Institui a sistemática para a realização do Exame Nacional de Cursos**. Diário Oficial da União, Seção 1, 20 Março 1996, 4686.

BRASIL, Ministério da Educação, **Política Educacional**, 1999.

BRASIL, Decreto n.º 3860. **Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Seção 1, 09 julho 2001.

BUARQUE, Cristóvam. **A aventura da Universidade**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1994.

BURGESS, ROBERT G. **A Pesquisa de Terreno: Uma introdução**. Oeiras: Certa Editora, 1997.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **Anais da 61ª reunião plenária do CRUB**. Goiás,1996.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **Posicionamento do CRUB sobre a Autonomia Universitária**, 1996.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Comissão de Autonomia instituída pela Portaria CRUB/003, 1996.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **CRUB Informa**, Edição Especial, Junho/1996.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **Estatuto**, 1998.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **Relatório das Reuniões do CRUB Itinerante**, 1998.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **Relatório 1997/1999**, 1999.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **Catálogo das Universidades Brasileiras**, 2000.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **IES/Dados de Universidades filiadas ao CRU**, 2000.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **Plano Institucional do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras: Uma Proposta de Redefinição e de Reestruturação Organizacional como Base para Planificação do Trabalho do CRUB no Ano 2000**, 2000.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **Proposta de Modelo de Avaliação Institucional para as Universidades Brasileira**, 2000.

CRUB - Conselho dos Reitores das Universidades Portuguesas. Repensar o Ensino Superior - **A Lei de Autonomia das Universidades – II.**, Outubro de 1996.

CRUP - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas. **Apresentação e Composição**, 1999.

CRUP - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas. **Actas das reuniões plenárias(1979/1999) e da Comissão Executiva (1993/1997).**

Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior. **Avaliação do Ensino Superior: Seminário Interno**. Lisboa, 1999.

Dicionário de Ciências Sociais, 2ª ed., s.v. "autonomia".

Dicionário Prático de Filosofia, 1ª ed., s.v. "autonomia" e "qualidade".

DILL, David. **Evaluating the Evaluative State: Implications for Research in Higher Education**, North Carolina: University of North Carolina at Chapel Hill, 1997.

DILL, David. Higher Education Markets and Public Policy. **Higher Education Policy**, 10(¾), 1997.

DURHAM, Eunice R. e SCHWARTZMAN Simon. **Avaliação do Ensino Superior**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

DURHAM, Eunice Ribeiro. O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1993; 23: 5-37.

ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso, In Gentili, Pablo A.A., e da Silva, Tomaz Tadeu eds., **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**, 6ª ed., Brasil: Editorial Vozes, 1994.

Faculdade de Direito de Coimbra. **Constituições dos Países da Comunidade de Língua Portuguesa**. Coimbra, 1997.

Fundação das Universidades Portuguesas. Conselho de Avaliação. **Avaliação: Textos Básicos**. Lisboa: 1997.

GENTILI, Pablo A.A. O discurso da "qualidade" como nova retórica conservadora no campo educacional, In Gentili, Pablo A.A., e da Silva, Tomaz Tadeu eds. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**, 6ª ed. Brasil: Editorial Vozes, 1994.

GOEDEGEBUURE, Leo C.J.; Peter A. M. Maassen; Kaiser, Frans; Meek, Lynn; Vught, Frans van e Weert, Egbert. **Higher Education Policy: An International Comparative Perspective**, Netherlands: Pergamon, 1993.

GOEDEGEBUURE, L. et al, **Higher Education Policy: An International Comparative Perspective, 1ª ed. England: Pergamon Press Ltd., 1993.**

MARTINS, Antonio Colaço. Qualidade: Requisito para o Exercício da Autonomia na Universidade. **Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior** 1996; 14(16) 19-27.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa Qualitativa em Saúde**. 4ª ed. São Paulo: Editora Afiliada, 1996.

MITNICK, B.M. **The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Reforms**. New York: Columbia University Press, 1980.

MOROSINI, Marília Costa. **Mercosul, Mercosur: Políticas e Ações Universitárias. Brasil:** Autores Associados e Editora da Universidade, 1998.

NEAVE, Guy., and van VUGHT, F. A. Government and Higher Education Relationships Accross Three Continents, **The Winds of Change**, London: Pergamon Press, 1994.

NEAVE, Guy. Homogeneization, integration and convergence, In V.Lynn Meek et all. eds., **The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education**, London: Pergamon Press, 1996.

PINTO, Georges Frédéric Mirault. Caracterização dos Conselhos de Reitores das Universidades Brasileiras como Poder Intermediário. **Estudos e Debates**, 1983, 7: 18-22.

PORTUGAL, Congresso do Partido Socialista. **Programa e Estatutos do Partido Socialista.** Dezembro 1974.

PORTUGAL, Ministério da Educação. Lei n.º 46/86. **Lei de Bases do Sistema Educativo**. 14 Outubro 1986.

PORTUGAL, Assembléia da República. Lei n.º 108/88. Autonomia das universidades. **Diários da República**, 1ª série n.º 222, 24 Setembro 1988; 3914-3919.

PORTUGAL, Assembléia da República. Lei n.º38/94. Avaliação do ensino superior. **Diário da República**, 1ª ser. A, 21 Novembro 1994; 269:6906-6907.

PORTUGAL, Ministério da Educação. Departamento de Programação e Gestão Financeira. **Prospectiva do Ensino Superior em Portugal**, 1994.

PORTUGAL, Ministério da Educação, Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais. **Desenvolvimento da Educação: Relatório Nacional de Portugal**, 1996.

PORTUGAL, Ministério da Educação, Gabinete do Ministro. **Lei de Bases do Sistema Educativo**. Portugal, 1997.

PORTUGAL, Assembléia da República. **Protocolo de Acordo e Assistência entre a Assembléia da República e as Universidades Públicas Portuguesas**, 13 Janeiro 1998.

PORTUGAL, Conselho de Ministros. Decreto-Lei n.º 205. **Criação do Conselho Nacional de Avaliação**. Portugal, 11 Julho 1998.

PORTUGAL, Ministério da Educação, Direção-Geral do Ensino Superior, Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior. **Acesso ao ensino superior: provas de ingresso 1999. Público e Concordatário**, 1999.

PORTUGAL, Ministério da Educação, Direção-Geral do Ensino Superior, Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior. **Acesso ao ensino superior: candidatura 1999. Particular e Cooperativo**, 1999.

PORTUGAL, Ministério da Educação. **Suplementária. Anuário do ensino superior 1999/2000. Jornal Público 1999;** 1-98.

PORTUGAL, Assembléia da República. Lei n.º 26/2000. Aprova a organização e ordenamento do ensino superior. **Diário da República**, 1.ª série A, 23 Agosto 2000, 194:4257-4262.

PORTUGAL, Ministério da Educação. **Suplementária. Anuário do ensino superior 2000/2001. Jornal Público 2000;** 1-98.

RUQUOY, Danielle. Situação de entrevista e estratégia do entrevistador. In Albarello, Luc; Digneffe, Françoise; Hiernaux, Jean-Pierre; Maroy, Christian; Ruquoy, Danielle e Saint-Georges, Pierre de. **Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais.** Lisboa: Gradiva, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade.** 6ª ed. Porto: Afrontamento, 1997.

SANTOS, Cândido dos. A Universidade e o Poder: do Iluminismo à lei de autonomia. In Boletim da Universidade do Porto, **A Universidade e o Poder**. Porto: Universidade do Porto, 1997. 23-27.

STOER. Stephen R. **Educação e Mudança Social em Portugal: 1970-1980, um década de transição**. Porto: Afrontamento, 1986.