

## **Crise fiscal do Estado e políticas de Educação Superior: avaliação como instrumento de eficiência no discurso internacional**

**Monica Aparecida da Rocha**

Universidade Federal do Tocantins

### **Introdução**

A partir dos anos 1980, governantes de vários países do mundo vêm conduzindo avaliações dos seus sistemas de educação superior<sup>1</sup>, por meio da avaliação dos cursos de graduação e de pós-graduação, avaliação do desempenho dos alunos, dos professores e das Instituições de Educação Superior (IES). Cabe indagar a que se deve o seu surgimento em dois países latino-americanos, a saber: Brasil e México.

A avaliação da educação superior nos últimos anos tem sido objeto de várias investigações<sup>2</sup>. Os autores demonstram preocupação com o conceito de avaliação, os instrumentos e os seus efeitos, mas têm deixado de lado as causas da sua origem que, conseqüentemente, ajudam a compreender os desfechos em cada país. São poucos os estudos que realizam esse tipo de abordagem, sobretudo investigações de cunho comparativo.

Este artigo discute os principais fatores que levaram governantes do Brasil e do México a adotar a avaliação da educação superior. Assim sendo, buscarei mostrar que a introdução da avaliação da educação superior está relacionada, em grande parte, com fatores internacionais que

afetaram os papéis do Estado e das instituições de educação superior.

Entretanto, dados os limites deste trabalho, concentro-me apenas em algumas questões gerais da argumentação, mais abrangentes e transversais às várias problemáticas envolvidas nos processos de formulação e implementação da avaliação da educação superior nos países em estudo. Nesse sentido, enfatizarei a “tese” de que a avaliação da educação superior no Brasil e no México foi instituída como parte de um discurso difundido pelos organismos internacionais de que havia necessidade de tornar o ensino superior mais eficiente.

Para tanto, o presente artigo discute o papel da avaliação como ferramenta de planejamento público, em um contexto de crise fiscal do Estado e da própria educação superior. Em seguida, pretende-se também evidenciar – com base em entrevistas realizadas e nos documentos produzidos por organismos internacionais – Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico e Conselho Internacional para o Desenvolvimento da Educação – que eles desempenharam um importante papel na condução da introdução da avaliação da educação superior.

### **2. Antecedentes da introdução da avaliação da educação superior**

Apesar do princípio do mérito profissional ter um lugar central nos mais modernos modelos de administração pública, sua presença está registrada em momentos bastante remotos da história. No

---

<sup>1</sup> Na Europa, podem-se citar França, Espanha, Holanda, Itália, Grã-Bretanha, Portugal, Suécia, dentre outros. Na América Latina, sobretudo na década de 1990, os seguintes países adotaram mecanismos de avaliação da educação superior: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Peru, Venezuela, México e outros (BRUNNER, 2005, p. 29).

<sup>2</sup> No México, pode-se citar alguns autores, são eles: Kent (1995); Díaz Barriga (1997; 2001); Canales (2001); Rueda (2001); Aboites (2001); Ordorika (2004); Gago Huguet (1992), dentre outros. No Brasil, Dias Sobrinho (2000; 2003); Belloni (1989; 1997); Durhan (1990; 1998); Durham & Schwartzman (1992) Catani *et al* (2001); Trindade (1995; 2001); Ristoff (1995), e outros.

império chinês, por exemplo, realizavam-se exames para o acesso e permanência dos profissionais nos cargos públicos, que se assemelhavam às modernas avaliações de desempenho<sup>3</sup>. Na sociedade ocidental, porém, mesmo com a consolidação do modelo de administração pública burocrática<sup>4</sup>, a aplicação do princípio do mérito baseado no desempenho e a prática da avaliação para aferi-lo não se disseminaram completamente no ambiente administrativo, nem se generalizaram de imediato em outras esferas da vida social. No campo da educação, por exemplo, a avaliação baseada em procedimentos formais e públicos só possui um século de tradição.

Ao longo dos últimos cem anos, o conceito e objetivos (quase sempre componentes do próprio conceito) da avaliação foram mudando de acordo com as transformações político-econômicas da sociedade. A avaliação já foi entendida basicamente como uma forma de medir o conhecimento dos alunos (concepção tradicional da avaliação) e depois passou a ser vinculada aos objetivos educacionais e ao aperfeiçoamento do objeto avaliado (TYLER, 1950 apud TEJADA, 1990). A partir de meados do século XX, o conceito ampliou-se e passou a incorporar novos objetivos.

Desde os anos 1970, a avaliação passou a ser compreendida como um processo que gera informações úteis para a tomada de decisão (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1987), proporciona o aumento da eficiência na alocação de recursos públicos e contribui para o exercício da *accountability*<sup>5</sup>. Vale ressaltar que, ao longo da

história da avaliação da educação, não ocorreram propriamente rupturas entre um significado e outro, mas a aglutinação dos conceitos que foram sendo construídos em diferentes épocas (RUA, 2005; BRUNNER 1994; GAGO, 2006; BELLONI, 1997; DÍAZ BARRIGA, 2004; DIAS SOBRINHO, 2003, dentre outros). Atualmente, o conceito de avaliação é considerado polissêmico, uma vez que o seu significado quase sempre se define em razão dos sujeitos que o utilizam.

A concepção de avaliação no campo da educação superior não é muito diferente do que foi discutido anteriormente. Entretanto, cabe discutir qual foi o contexto político-econômico e educacional que motivou governantes de vários países, dentre eles Brasil e México, a adotarem a avaliação como instrumento de políticas públicas voltadas para a educação superior. Levando em consideração que a formulação de uma política pública é realizada de acordo com as percepções dos atores, a mobilização e pressão dos interessados, a influência internacional e os recursos governamentais disponíveis.

Nas décadas de 1960-1970, a massificação da educação superior tornou-se um fenômeno mundial, e em resposta às demandas da sociedade em transformação, sobretudo, provenientes das mudanças que estavam ocorrendo nos campos econômico e político. Acreditava-se que a democratização da educação superior, entendida como o acesso de indivíduos de diferentes classes sociais a esse nível de ensino, iria possibilitar uma maior mobilidade social, entretanto, os efeitos não foram necessariamente estes. Um dos resultados da massificação foi a heterogeneidade da qualidade do ensino ofertado pelas instituições de educação superior. A problemática de como expandir o sistema de educação superior, buscando absorver diferentes setores da sociedade e, ao mesmo tempo, favorecendo e valorizando o ensino de qualidade se constituiu em um desafio para a Sociologia da Educação.

Esse processo ocorreu em escala global e, guardadas as devidas proporções, realizou-se

---

agentes públicos perante a sociedade. A *accountability* não é função de um órgão, mas de um conjunto de instituições.

---

<sup>3</sup> Max Weber (2002), ao analisar o período da China monárquica, observou que os mandarins se tornaram um grupo de *status* unificado, constituído de solicitantes habilitados de prebendas na burocracia pública. No entanto, sua habilitação dependia do número de exames em que eles haviam sido aprovados.

<sup>4</sup> A burocracia, de acordo com Max Weber, é o tipo ideal da dominação racional-legal. A principal característica da dominação racional-legal consiste em possuir um quadro administrativo burocrático, no qual a formalidade, impessoalidade e o princípio do mérito profissional são fundamentais (WEBER, 1991, p. 141).

<sup>5</sup> No língua portuguesa, não existe uma tradução para o termo *accountability*, mas, na literatura especializada, ele vem sendo entendido como responsabilização dos

também no Brasil e no México. Nessa época, na América Latina, o Estado financiava as instituições de educação superior públicas sem delas exigir prestação de contas. Nos anos 1980, em um contexto de crise fiscal do Estado, esse modelo benevolente de financiamento foi alterado<sup>6</sup>.

A crise fiscal, que ocorreu em vários países nos anos 1980, foi derivada da dificuldade de os Estados lidarem com as crescentes demandas de diversos setores da economia e de seus grupos sociais correspondentes (PEREIRA, 1996), gerando desequilíbrio entre receitas e despesas. Na região latino-americana, o endividamento externo e a instabilidade monetária haviam aumentado; a surproteção às empresas locais tinha conduzido à baixa produtividade sistêmica da economia; os poucos investimentos financeiros, em virtude da crescente fuga de capitais tanto estrangeiros quanto nacionais, diminuíram, desencadeando a estagnação econômica e altas taxas de inflação e, em decorrência, os descontentamentos sociais cresceram.

Diante dessa realidade, os países latino-americanos começaram a implementar políticas de ajuste estrutural e a substituir gradativamente o Estado desenvolvimentista por políticas econômicas neoliberais, que promovem o livre comércio, a privatização e outras práticas voltadas para os mercados. Essas transformações político-econômicas iniciaram-se em meados da década de 1980, e avançaram na década seguinte.

Em resposta à crise fiscal do Estado e a tendência a reconfiguração político-econômica mundial, surgiu em âmbito internacional um movimento em defesa de reformas na administração pública. Na década de 1980, foram implementadas as reformas de primeira geração, que se caracterizaram por serem mais voltadas para a racionalização dos gastos públicos. Assim, ocorreu um processo intenso de ajuste fiscal, privatização de empresas públicas em

grande escala, políticas de desregulação econômica, reformas tributárias, abertura comercial e liberalização dos mercados, diminuição do número de funcionários públicos e cortes de verbas públicas na área social e ênfase às políticas de desburocratização e descentralização das funções administrativas.

As reformas de segunda geração aconteceram nos anos 1990 e se caracterizaram por serem mais voltadas para as mudanças institucionais: relações trabalhistas, judiciário, legislativo, estruturas de regulação, a modernização tributária, programas massivos de privatizações, bem como a revisão das relações entre governos centrais e subnacionais (REZENDE, 2002). No campo da administração pública, as técnicas administrativas de planejamento estratégico, o enfoque da qualidade dos serviços voltada para o cidadão como cliente principal e a necessidade de flexibilizar as ações dos gestores públicos passaram a ser cada vez mais difundidos, em um contexto de defesa de um novo modelo de administração pública, qual seja, o gerencial.

Em síntese, as ideias preconizadas pelos defensores da Nova Administração Pública consistem na mudança do foco da gestão, de processos para resultados, mediante a adoção de um conjunto de técnicas e comportamentos, que têm como objetivo impor disciplina e políticas de incentivos (típicas de empresas privadas), prestação de contas, racionalização dos gastos públicos e melhoria do desempenho dos serviços públicos.

No campo da educação superior, o aumento do custo da universidade pública e, simultaneamente, a sua baixa eficiência, passam a ser enfatizados por organismos internacionais e governantes de vários países, sobretudo da América Latina. Vale ressaltar que esse argumento, inicialmente, foi construído em um contexto de crise fiscal do Estado associado ao aumento da demanda por educação superior. Esses fatores inter-relacionados fortaleceram o debate sobre a necessidade de criação de instrumentos para avaliar o ensino de graduação.

<sup>6</sup> O modelo de financiamento *benevolente* pode ser entendido como: “una formula a la vez paternal y benevolente, cuyo medio principal es la asignación incremental de recursos presupuestarios desvinculados de cualquier consideración de calidad, equidad o eficiencia” (BRUNNER, 1994, p. 21).

### 3. O papel da avaliação da educação superior no discurso internacional

A partir dos anos 1990, organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) passaram a realizar avaliações sobre os sistemas de educação superior e recomendaram políticas e estratégias de ação com o argumento de tentar resolver os problemas estruturais que os países enfrentavam.

O Banco Mundial, que já vinha propondo reformas estruturais para a América Latina, desde os anos 1970, sugeriu mudanças também para a educação superior dos países em desenvolvimento. Em 1994, o Banco Mundial publicou *Educación superior en América Latina: cuestiones sobre eficiencia y equidad*. A educação, nesse documento, é percebida de acordo com os princípios da teoria do capital humano, e o modelo de gestão das instituições de educação superior sugerido no documento é o gerencial. Donald Winkler (1994, p.1), responsável pelo estudo ressalta que esse “*es un estudio de la economía de la educación superior latinoamericana*”.

No âmbito dessa discussão, eficiência é apresentada como: “*maximización del rendimiento de la educación superior, dados los recursos que ésta recibe*” (WINKLER, 1994, p. 12). Para ilustrar o conceito de eficiência do mencionado documento, é importante citar os exemplos citados por Donald R. Winkler. Segundo o autor, no que diz respeito à eficiência interna, a alocação de recursos não era eficiente em muitas universidades, já que existia um número elevado de professores e pessoal do corpo administrativo em relação ao número de estudantes e uma infra-estrutura decadente. As sugestões apresentadas para resolver esses problemas são:

Si se quiere mejorar la eficiencia interna, se requerirá la introducción de criterios de desempeño para asignar recursos dentro de las universidades; la reasignación de recursos, de la cantidad de recursos de personal a

recursos de otros tipos y a la calidad del personal; la reducción de número de años de estudio necesarios para producir graduados; la disminución de costos en los procedimientos de admisión; y un uso más intensivo de los servicios de capital (WINKLER, 1994, p. 100).

Em relação à eficiência externa, o documento ressalta que a taxa social de retorno para a educação superior havia declinado com o acelerado crescimento da força de trabalho com educação universitária, e que “la universidad no se interesa necesariamente en eficiencia externa; sus intereses se basan mayormente en la calidad de programas y en el prestigio” (WINKLER, 1994, p. 102). O documento sugere que as instituições de educação superior necessitam dar respostas as demandas do mercado de trabalho, uma vez que

los estudiantes no eligen su carrera sólo por los ingresos pecuniarios, sino que las ganancias potenciales influyen en su decisión. Sus respuestas a las señales de mercado podrían mejorar dando información sobre las oportunidades de empleo y ganancias por áreas, y si es posible, por instituciones; esto último requeriría estudios de seguimiento de graduados (WINKLER, 1994, p. 102).

Nesse sentido, Winkler (1994) menciona algumas alternativas: criação de cursos de curta duração e do ensino a distância, flexibilização dos currículos, dentre outras. Todas essas políticas foram colocadas em prática posteriormente. No que diz respeito à equidade, o documento enfatiza a necessidade de tornar o acesso a educação superior mais equitativa, ou seja, criar instrumentos para que *todos los ciudadanos, más allá de su estatus socioeconómico* possam estudar em uma instituição de educação superior. Assim, propõe a distribuição de bolsas para alunos de escassos recursos estudarem, por exemplo, em uma instituição de educação superior privada, e orienta as instituições de Educação Superior (IES) para oferecerem cursos em diversos turnos, com o

objetivo de atender aos estudantes que trabalham. No tocante a essa última orientação, o documento assinala:

Hay varias instituciones públicas y privadas que ofrecen instrucción em horarios convenientes para estudiantes que trabajan. Lo que sorprende es que algunas instituciones públicas (por ej., muchas universidades chilenas y la mayoría de las universidades federales brasileñas) no adoptan este sistema (WINKLER, 1994, p. 103).

Esse estudo consiste, especialmente, em análises de casos de ineficiência de universidades latino-americanas, sobretudo, da produtividade e alocação de recursos públicos e apresenta propostas para tornar a gestão da educação superior mais eficiente.

Em 1986, foi realizado, sob a gestão de Jorge Carpizo McGregor, então reitor dessa Universidade (1985-1989), um estudo sobre as qualidades e deficiências da Universidad Nacional Autónoma de Mexico. Em 1988, os resultados desse diagnóstico foram publicados no livro denominado *Fortalezas y debilidades de la Universidad Nacional Autónoma de Mexico*, causando maior impacto os seguintes problemas detectados:

- a) alto custo do aluno para a universidade e pouco aproveitamento por parte do mesmo (p. 15); baixos salários do professores (p.18);
- b) carência de instrumentos que regulem a eficiência dos docentes e pessoal administrativo (p. 19);
- c) papel desempenhado pela universidade no contexto político – “*la universidad, por sus dimensiones y su importancia en el país, posee un peso político, lo cual hace que diversos sectores la contemplan más como una institución política que académica*” (p. 22);
- d) baixa eficiência dos cursos de graduação – “*en el periodo 1972-1981, ingresaron en esse ciclo en la universidad un total de 407.291 estudiantes y hasta 1984 habían concluido sus*

*estudios 195.606 alumnos, es decir el 48% de los mismos*” (p. 11);

e) falta de avaliações de desempenho dos docentes: “*los profesores no presentan su programa de trabajo ni en informe anual sobre éste; en otras, aunque se presentan esos documentos, no existe evaluación de ellos por parte de ninguna instancia (...). Por esta causa, no existe ninguna sanción práctica para quienes no cumplan sus obligaciones*” (p. 17).

Esse diagnóstico repercutiu na agenda internacional de educação superior, uma vez que os temas qualidade e gasto público eram questões discutidas nos países em desenvolvimento naquele momento. O documento tornou-se referência para Donald Winkler (1994) ilustrar a ineficiência das universidades latino-americanas e a baixa qualidade do ensino. Segundo Winkler (1994), para melhorar a eficiência das IES era necessário

aplicar sistemas de **información gerencial** a los flujos de estudiantes y de recursos para así poder evaluar los costos y la productividad; se precisará introducir **criterios de desempeño en la asignación de recursos** entre unidades dentro de la misma universidad; se requerirá establecer mecanismos para la **evaluación del desempeño** de los programas y entrenar a los administradores universitarios en el uso de estas herramientas (WINKLER, 1994, p. xii; grifos meus).

A avaliação foi apresentada no documento como um instrumento que podia aumentar a eficiência interna das instituições de educação superior e a qualidade do desempenho acadêmico. Em outras partes do documento, Winkler (1994, p.14) critica o sistema de governança<sup>7</sup> da educação superior latino-americana e o modelo de administração,

<sup>7</sup> Conforme Winkler (1994, p.14), governança é o marco institucional no qual se estabelece as prioridades, e tomada de decisões sobre políticas e alocação de recursos.

dizendo que o “*sistema de gobernanza en la educación superior en América Latina es una seria restricción a cualquier mejora en la eficiencia interna*”. O autor explora o problema da baixa eficiência das universidades e alega que era possível resolvê-la com a implementação de incentivos, sugerindo a adoção de instrumentos de avaliação e cita como um exemplo a ser seguido os procedimentos de avaliação da Capes.

De acordo com Guy Neave (1994), existem duas questões importantes que devem ser destacadas a respeito da relação da eficiência com avaliação. A primeira são as mudanças produzidas no processo de gestão das instituições. A segunda refere-se à ênfase que o governo dá aos contratos condicionais<sup>8</sup> como instrumento de direção e de particular importância quanto à qualidade e responsabilidade.

A partir da década de 1990, a educação superior mexicana foi objeto de vários estudos conduzidos por organismos internacionais que influenciaram as políticas implementadas neste nível de ensino<sup>9</sup>. Quatro anos após a publicação do relatório *Fortalezas y debilidades de la Unam*, o então Secretario de Educação Pública (SEP) do México, Manuel Bartlett Díaz, solicitou ao *Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación* (CIDE), sob a coordenação de Philip H. Coombs, uma avaliação do sistema de educação superior do seu país, com ênfase

---

<sup>8</sup> Contrato condicional refere-se a “una serie de contratos condicionales, cada uno de los cuales incluye términos negociables específicos y establece condiciones particulares. A determinación de los gobiernos de limitar el crecimiento de la parte del gasto público destinada a la educación superior fue un aspecto central de la aparición del “contrato condicional”. También tuvo gran importancia el impulso dado a un mayor control del uso y la distribución de los recursos gubernamentales” (NEAVE, 1994, p. 385)

<sup>9</sup> Canales (2001, p. 46) explica porque essa avaliação colocou em questionamento o próprio modelo de educação superior do México: “*si bien la UNAM no es el sistema de educación superior, es indubitable que, por su historia, tamaño, importancia política, cultural y científica, ha sido el modelo de la universidad pública y lo que en ella sucede, para bien o para mal, siempre tiene repercusiones en el resto del sistema*”.

às universidades públicas<sup>10</sup>. O relatório dessa avaliação, denominado *Estratégias para mejorar la calidad de la educación superior en México* (COOMBS, 1991), incluiu uma série de sugestões: política de admissão dos alunos, autonomia universitária, relação entre quantidade e qualidade, necessidade de diversificar os modelos e estratégias de aprendizagem; papel do governo federal na educação superior, política de financiamento e estímulos a inovação, dentre outros.

O relatório do CIDE apresenta uma revisão dos projetos dos diferentes governos mexicanos para reformar a educação superior. O exemplo citado é o *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior*, 1986-1988 (Proides) (COOMBS, 1991). Em outubro de 1986, durante a XXII reunião da assembléia geral da Anuiés, representantes do governo e da Anuiés aprovaram o Proides. Nesse programa, há referências, por exemplo, aos problemas ocasionados pelo rápido crescimento da matrícula sobre a qualidade do ensino e propostas de medidas orientadas a melhoria da qualidade da educação superior. Percebe-se que algumas políticas de educação superior já haviam sido decididas, entretanto, faltou capacidade do governo para sua implementação.

Os avaliadores do CIDE dizem que se tivessem implementado as medidas propostas, o México já teria avançado na direção da melhoria da qualidade desse nível de ensino (COOMBS, 1991, p. 39). Entretanto, eles não discutem no documento as causas do Proides e

---

<sup>10</sup> Díaz Barriga relata como o relatório produzido pelos avaliadores do CIDE tornou-se público: “cuando están fotocopiando el reporte para el ministro, alguien reproduce una copia extra y la pasa a la prensa, entonces la sociedad o los interesados en la educación conocimos el reporte junto con el ministro (...), haber aparecido el reporte en la prensa antes de que el ministerio lo conociera fue un galimatías [confusión], pero el Estado se vio obligado a mandarlo imprimir, a hacer un libro”. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México, em 24 de abril de 2006.

outros programas de governo elaborados na década de 1980 não terem sido implementados. De acordo com Mendoza Rojas (2002, p. 165): “*la crisis económica durante el sexenio de Miguel de la Madrid fue uno de los principales factores que limitaron los alcances tanto del Pronaes como del Proides*”.

O *Plan Nacional de Educación Superior: lineamientos para el periodo 1981-1991*, aprovado em 1981 (CONPES, 1981), por exemplo, estimava um crescimento do atendimento da demanda por educação superior, do número de docentes e o compromisso de não reduzir o financiamento destinado as instituições de educação superior. Entretanto, a crise econômica alterou as previsões e o rumo da política. O discurso de Miguel de la Madrid Hurtado, pronunciado na XXII reunião da assembléia da Anuiés, ocorrida em 14 de outubro de 1986, implicitamente, representou uma crítica às IES e mostrou que a crise econômica havia repercutido na política de educação superior, como se pode notar com base nas suas próprias palavras:

hemos hecho un gran esfuerzo – aquí se han señalado cifras sorprendentes – para ampliar la cobertura de la educación superior en México; pero debemos reconocer ahora que el mayor reto que se presenta en estos tiempos es elevar la calidad académica de nuestro sistema educativo en su conjunto y, dentro de él, de una manera destacada, de la educación superior. Hay que vencer inercias, hay que destruir mitos, hay que tener valor para lanzarse a este esfuerzo, que tiene que redundar en la excelencia académica y en la elevación de la calidad de nuestra educación (DE LA MADRI HURTADO, 1986, pp. 29-30).

Retomando a discussão sobre o diagnóstico e sugestões dos avaliadores do CIDE, outra crítica refere-se ao fato de os governantes do México terem dado maior importância à quantidade do que à qualidade da educação superior. Os avaliadores do CIDE ressaltaram que, nos anos 1970, os recursos públicos eram distribuídos com base na quantidade de alunos inscritos em cada instituição de educação superior e, nos anos 1980, no número de professores e funcionários (COOMBS, 1991, p. 42). A proposta dos avaliadores do CIDE é que os recursos adicionais sejam vinculados aos resultados das instituições de educação superior, com base em avaliações de desempenho. Um outro ponto de destaque é a forma como os gestores educacionais administram o financiamento das instituições de educação superior<sup>11</sup>.

O relatório do CIDE aponta a necessidade de criar instrumentos que gerem informações acerca das instituições de educação superior, em especial, a respeito da alocação dos gastos para diferentes objetivos: “*una universidad que desconoce sus gastos internos no puede saber dónde van a parar sus recursos económicos, que tan eficiente o ineficiente los están utilizando y dónde se encuentran las vías más prometedoras para eliminar el dispendio*” (COOMBS, 1991, p. 51). As críticas e sugestões dos avaliadores do CIDE estão diretamente vinculadas à proposta de introduzir mecanismos de avaliação da educação superior, cujo objetivo é a melhoria

---

<sup>11</sup> Eunice Durhan, no início da década de 1990, também teve comentários semelhantes sobre o modelo de gestão das universidades brasileiras. De acordo com a autora, “o custo crescente do ensino, que passa a absorver parcelas cada vez maiores do orçamento público, competindo assim com outras necessidades políticas, sociais e econômicas. Isso leva a uma exigência de racionalidade dos gastos e exige uma capacidade gerencial que as universidades tenderam a ignorar no passado e que também não eram necessários quando o ensino superior atendia uma pequena elite e as pesquisas eram financiadas com fundos paralelos” (DURHAN, 1990, p. 7).

da qualidade do ensino e a eficiência da alocação dos recursos públicos. Nessa perspectiva, também é sugerido

que una institución sea clasificada como “excelente” tendría que cumplir como requisitos, entre otras cosas, exámenes rigurosos de admisión para todos los solicitantes; un programa efectivo de guía y ayuda a los estudiantes; un curriculum básico y diversidad de materias del área en su plan de estudios con una proporción de éstas calificadas de “excelentes”; una taxa de deserción estudiantil que no exceda el porcentaje que se determine; un sistema apropiado de información, planeación y evaluación interna y un informe reciente de las reformas e innovaciones importantes que se hayan puesto en práctica (COOMBS, 1991, p. 59).

Como o México pertence à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), desde 1995, a educação desse país, em todos os níveis, também é objeto de avaliação desse organismo. As sugestões da OCDE expressam a lógica do modelo de gestão pública orientada para a resultados. No que diz respeito à avaliação da educação superior, esse organismo sugere a realização de avaliação de desempenho individual e também ressalta a importância de uma política de incentivos, por exemplo, a vinculação de salários adicionais conforme o desempenho docente (OCDE, 1995, p. 108-109).

Em 1995, paralelamente à publicação do relatório da OCDE, o Banco Mundial (BM) publicou o relatório intitulado *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, documento que apresenta diretrizes para a reforma da educação superior latino-americana. Esse organismo sugere aos países em desenvolvimento que expandam o sistemas de educação superior, em especial, por meio de instituições de educação superior

(IES) privadas. Também orienta ser necessário criar mecanismos de avaliação como um instrumento para melhorar a qualidade da educação. Em síntese, as quatro orientações básicas são:

- a) Fomentar la mayor **diferenciación de las instituciones**, incluindo el desarrollo de instituciones privadas.
- b) Proporcionar incentivos para que las **instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento**, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha **vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados**
- c) Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior.
- d) Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4; grifos meus).

No tocante à vinculação do financiamento com os resultados obtidos pelas IES, o relatório do BM (1995) sugere que “*los países en desarrollo podrían (...) adoptar mecanismos (...), que pueden crear incentivos poderosos para aumentar a eficiencia en el uso de los recursos*” (p. 57), e um desses mecanismos seria a avaliação. Conforme o BM (1995), “*el principal factor determinante del desempeño académico es, quizás, la capacidad de evaluar y vigilar la calidad de los resultados de la enseñanza e la investigación*” (p. 78)”. Os resultados, nesse caso, expressam-se na qualidade e na pertinência dos programas, na eficiência interna e na alocação de recursos. O documento explicita ainda que a conjugação da auto-avaliação com avaliação externa (que poderia ser realizada por organismos avaliadores privados ou estatais) estava obtendo bons resultados em países da Europa ocidental e poderia ser um exemplo a ser seguido (BANCO MUNDIAL, 1995).

Em 1992, a Unesco, em parceria com a Cepal, publicou o documento *Educación y. conocimiento:*



*eje de la transformación. productiva con equidad.* O documento discute as interrelações entre o sistema educacional e a produção de conhecimento científico e tecnológico, como uma forma de gerar um crescimento econômico para a região latino-americana vinculado à equidade. Ele identifica uma demanda por um sistema eficiente de formação de recursos humanos. Para tal fim, o documento destaca duas exigências para construir um sistema eficiente de formação de recursos humanos docentes: responsabilizar-se por uma educação de qualidade e adquirir capacidades para administrar de forma autônoma as instituições. O documento enfatiza a melhoria da qualidade, a eficácia e a eficiência das instituições de educação superior e estimula a construção de informação institucional e a realização de processos de avaliação interna e externa, para o exercício de uma gestão responsável (UNESCO/CEPAL, 1992, p. 149-154).

A Unesco (1995), em um dos seus documentos publicados na década de 1990<sup>12</sup>, identifica as seguintes tendências comuns na educação superior: expansão quantitativa, diversificação de estruturas e formas, e restrições do financiamento. Em decorrência dessa realidade, o organismo apresenta a *pertinencia de la educación superior, la calidad de la educación superior e la internacionalización de la educación superior* como respostas aos problemas desse nível de ensino: A pertinência diz respeito ao papel que a educação superior deve desempenhar na sociedade para atendimento de suas demandas.

---

<sup>12</sup> Na década de 1990, a Unesco publicou os seguintes documentos: *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior* (1995); *Educación: un tesouro a descubrir* (1996); *Declaración mundial sobre la educación superior no século XXI: visão e ação* (1998); *Marco referencial de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento de educação superior* (1998); *Hacia las sociedades del conocimiento* (2005); *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005: la metamorfosis de la educación superior* (2006). Em 1992, a Unesco publicou com a Cepal o documento: *Educación y. conocimiento: eje de la transformación. productiva con equidad.*

A internacionalização da educação superior relaciona-se à “*a necesidad cada vez mayor de comprensión intercultural y por la naturaleza mundial de las comunicaciones modernas, los mercados de consumidores, etc*” (UNESCO, 1995, p. 42). No tocante à qualidade da educação superior, a Unesco (1995) apresenta a avaliação como um importante instrumento de aferição da qualidade. Segundo esse organismo, “*el principal objetivo de la evaluación de la calidad es lograr la mejora no sólo del centro mismo sino de todo sistema*” (p. 39).

No mesmo documento, entretanto, publicado em 1999 (na versão em português), a Unesco salienta que a avaliação da educação superior precisa medir a qualidade não somente com parâmetros financeiros e quantitativistas. Ela sugere diferentes tipos de avaliação da educação superior, tais como: auto-avaliação, avaliação realizada pelos colegas (avaliação de pares acadêmicos) e avaliação externa. Recomenda também que

o processo de avaliação em geral e a avaliação da qualidade devem começar com os professores e pesquisadores e ativamente envolvê-los, tendo em vista seus papéis centrais nas diversas atividades das instituições de ensino superior. A participação de outros, inclusive de estudantes, nos assuntos relacionados à avaliação do ensino, deve ser organizada dando-se reconhecimento à avaliação do ensino, deve ser organizada dando-se reconhecimento apropriado ao papel dos depositários na avaliação (UNESCO, 1999, p. 69).

A concepção da Unesco sobre o papel da educação superior, assim como da avaliação, é um pouco diferenciada de outros organismos internacionais, como se pode observar no quadro 1.

**Quadro 1 – O papel da avaliação na concepção dos organismos internacionais**

<b>Organismos/ características</b>	<b>Funções da avaliação</b>	<b>Tipos de avaliação</b>	<b>Sistema de subsídios econômicos associado à avaliação</b>
BID, BM	Ferramenta de planejamento do orçamento do Estado, vinculada à produtividade, eficiência, prestação de contas, proporcionar critérios para alocação de recursos	Avaliação externa do desempenho dos indivíduos e dos cursos	Diversificação do financiamento com base em avaliações de desempenho
Unesco	Melhorar a qualidade do ensino/competitividade – desenvolvimento econômico sustentável	Auto-avaliação, avaliação de pares e avaliação externa	Sim
CIDE (caso México)	Ferramenta de planejamento do orçamento do Estado; racionalização dos gastos públicos	Avaliação externa do desempenho dos indivíduos	Recursos adicionais vinculados aos resultados das instituições de educação superior, com base em avaliações de desempenho
OCDE	Ferramenta de planejamento do orçamento do Estado, vinculada a prestação de contas, produtividade, eficiência e eficácia	Avaliação de desempenho individual	Vinculação de incentivos econômicos a resultados do desempenho

Fonte: Elaboração própria, com base nos documentos discutidos neste trabalho.

Embora tenham ocorrido algumas coincidências específicas propostas pelos organismos internacionais, nota-se uma visão distinta da educação superior a longo prazo. Ao passo que o Banco Mundial, CIDE e OCDE impulsionam uma transformação da educação superior de acordo com as estratégias econômicas de livre mercado, da gestão pública orientada para resultados e recomendava maior participação do setor privado nesse nível de ensino, a Unesco e a Cepal (1992) enfatizam o desenvolvimento de projetos educativos que incorporem as exigências do crescimento econômico e de

equidade social, com base na noção de desenvolvimento humano sustentável.

#### **4. Considerações finais**

Percebe-se que a crise fiscal do Estado e a crise da educação superior, associadas ao debate difundido por organismos internacionais em prol da introdução da avaliação, motivaram governantes do Brasil e do México a adotarem a avaliação da educação superior. Em relação ao papel que organismos internacionais desempenharam nesse contexto,

pode-se dizer que eles se constituíram em importantes atores no processo de tomada de decisão sobre a adoção da avaliação.

Pode-se averiguar que organismos internacionais passaram a difundir a ideia que a crise do ensino superior era resultado, em parte, da falta de capacidade gerencial dos administradores educacionais e do tipo de relação que o Estado havia estabelecido com as instituições de educação superior até aquele momento. Simultaneamente, eles enfatizaram a necessidade de maior racionalidade dos gastos públicos e sugeriram reformas estruturais com ações direcionadas para a elevação dos mecanismos de *accountability* e introdução de avaliações de desempenho associadas à alocação de recursos.

Isso significa afirmar que a avaliação entrou na pauta da agenda dos governos mexicano e brasileiro em razão de novas demandas derivadas das transformações nos processos sócio-econômicos e políticos, que repercutiram no campo da educação superior. Na verdade, os defensores de um novo modelo de educação superior encontraram um terreno propício para difundirem suas ideologias e colocar em prática os seus interesses. Nesse sentido, vale destacar que a deliberação de um instrumento de política pública, no caso em questão a avaliação, não consiste em uma atitude arbitrária dos governos, mas sim no resultado de um processo em que se confrontam conflitos e disputas, pois há uma rede complexa de forças entre atores com suas preferências e demandas.

Atualmente, grande parte das sugestões dos organismos internacionais, sobretudo, do Banco Mundial, notadamente no relatório intitulado *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, publicado em 1995, já foram incorporadas nas políticas de educação superior de países latino-americanos.

A partir de meados da década de 1990, as tendências mais significativas que se observam no campo da educação superior, sobretudo de países latino-americanos, são: diversificação institucional (reconhecimento da educação superior não-universitária, expansão da educação superior; introdução de mecanismos de avaliação da educação superior (no ensino de graduação e pós-graduação); crescente substituição do denominado financiamento benevolente por um financiamento condicional (vinculado à avaliação de desempenho) com ênfase à prestação de contas; crescente presença da racionalidade empresarial nas IES; racionalização dos gastos públicos, que se caracteriza pela diversificação das fontes de financiamento (participação privada na universidade pública – parcerias, consultorias, financiamentos de projetos de pesquisa, cobranças de mensalidades<sup>13</sup>); flexibilização e diversificação do acesso ao ensino superior<sup>14</sup>.

Como mencionado anteriormente, a adoção da avaliação do ensino de graduação no Brasil e no México é decorrente, sobretudo, de respostas reativas que os seus respectivos governantes deram as transformações político-econômicas e sociais que vêm ocorrendo nas últimas décadas, em nível mundial e regional. Entretanto, os sistemas de educação superior e os contextos político-institucionais de ambos os países possuem características próprias, de modo que a implementação, as orientações específicas e o alcance desses esforços são diferentes. Esse assunto poderá ser discutido em um outro momento.

---

<sup>13</sup> Em relação ao pagamento de mensalidades nas universidades públicas, pode-se tomar como exemplo o caso do Chile. Atualmente, tem-se percebido os efeitos dessa política por meio, sobretudo, do descontentamento de grande parte da comunidade universitária.

<sup>14</sup> A respeito das novas tendências no campo da educação superior, cf.: Unesco (2006); Alcántara e Silva (2006); Brunner (2005); Catani e Oliveira (2002); Lopez Segre (2001); Mendoza Rojas (2002); Silva (1999); Schugurensky (1998); Kent (1996).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABOITES, Hugo. La cultura de la evaluación en México y la evaluación de los académicos: en RUEDA, Mario y Monique Landesmann. (coord.) Hacia una nueva cultura de la evaluación de los académicos? *Pensamiento universitario*. México: Ed. Cesu/Unam, 2001.
- ALCÁNTARA, Armando; SILVA, Mônica. Semejanzas y diferencias en las políticas de educación superior en América Latina: cambios recientes en Argentina, Brasil, Chile y México. In: SILVA Jr., João; OLIVEIRA, João F. MANCEBO, Deise (orgs). *Reformas universitarias: dimensões e perspectivas*. Campinas: Átomo e Alínea, 2006.
- BELLONI, Isaura. A universidade e o compromisso com a avaliação institucional na reconstrução do espaço Social. In: COSTA, Maria José Jackson. (org.). *Avaliação Institucional: desafios da universidade diante de um novo século*. Belém: UFPA, 1997.
- \_\_\_\_\_. Avaliação da universidade: por uma proposta de avaliação consequente e compromissada política e cientificamente. In: VIEIRA, Sofia Lerche *et al.* *A universidade em questão*. São Paulo: Cortez, 1989.
- BRUNNER José Joaquín. Estado y educación superior en América Latina. In: NEAVE, Guy; VUGHT, Frans A. Van. *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Espanha: Gedisa, 1994.
- BRUNNER José Joaquín *et al.*. *Guiar el mercado: informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago, 2005. Disponível em: <[http://www.uai.cl/p4\\_home/site/asocfile/ASOCFI\\_LE120050121095042.pdf](http://www.uai.cl/p4_home/site/asocfile/ASOCFI_LE120050121095042.pdf)> acesso em: 15 out. 2010.
- CANALES S., Alejandro. *La experiencia institucional con los programas de estímulo: La UNAM en el periodo 1990-1996*. México: Cinvestav, 2001.
- CARPISO, Jorge. *Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México*. México: Unam, 1988.
- CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João. Ferreira de; DOURADO, Luiz. F. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. *Revista Avaliação*. Campinas, v. 6, n. 4 (22), dez. 2001.
- CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. de. *Educação Superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- DE LA MADRI HURTADO, Miguel. In: Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, 1986-1988 (PROIDES). México: Anuiés, 1986.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel. La comunidad académica de la Unam ante los programas de estímulos al rendimiento. In: DÍAZ BARRIGA, Ángel; PACHECO, Teresa (eds). *Universitarios, institucionalización académica y evaluación*. México: Cesu-Unam, 1997.
- \_\_\_\_\_. Carrera magisterial y evaluación de profesores. Entre lo administrativo y lo pedagógico. In: RUEDA, Mario; LANDESMANN (coord.). *Pensamiento Universitario. Tercera Época*. n. 88. México: CESU-UNAM, 2001.

———. La evaluación educativa: los retos de una disciplina y de las prácticas que genera. In: SACRISTÁN, Imanol Ordorika (coord.). *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: Ed. Miguel Angel Porrúa, 2004.

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis: Vozes, 2000.

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

DURHAN, Eunice. *A institucionalização da avaliação*. Documento de trabalho. São Paulo: Nupes, 1990.

DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (orgs.) *Avaliação do ensino superior*. São Paulo: Edusp, 1992.

GAGO HUGUET, Antonio. Ejes de la reforma: calidad y pertinencia. *Universidad Futura*, México v. 4, n. 10, México, UAM, 1992.

KENT, Rollin. *La regulación de la educación superior en Mexico: una visión crítica*. México Anuies, 1995.

MENDOZA ROJAS, Javier. *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. México: Cesu, 2002.

NEAVE, Guy; VUGHT, Frans A. Van. *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Madri: Gedisa, 1994.

ORDORIKA S., Imanol. *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la*

*evaluación de la educación superior en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A crise fiscal do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992.

———. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996.

RISTOFF, Dilvo I. Avaliação institucional: pensando princípios. In: N.C. Balzan; Dias Sobrinho, J. (orgs). *Avaliação institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez, 1995.

RUA, Maria das Graças. *Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias*. 2005. Mimeo.

SCHUGURENSKY, Daniel. La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heteronomo? In: ALCÁNTARA, A.; POZAZ, R.; TORRES C. *et al.* (orgs.). *Educación democracia y desarrollo en fin de siglo*. México: Siglo XXI, 1998.

SCRIVEN, M. The methology of evaluation. In: STAKE, Area monography series on curriculum evaluation, Berverly Hills: Sage Publication, 1967. V1.

SCRIVEN, M; STUFFLEBEAM, D. *Avaliação educacional: perspectivas, procedimentos e alternativas*. Vozes, Petrópolis, 1978.

SILVA, Mônica Aparecida da Rocha. *Reformas da educação superior na América Latina: estudo de dois casos (Brasil e Chile)*. 1999. Dissertação

(Mestrado) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

\_\_\_\_\_. A institucionalização da Educação Superior: uma análise comparada do Brasil e do México. 2007. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília.

STUFFLEBEAM, D. L.; SHINKFIELD, A. J. *Evaluación sistemática*. Guía teórica y práctica. Madrid: Paidós-MEC, 1987.

TEJADA F., José. La evaluación: su conceptualización. In: JIMÉNEZ, Bonifacio (editor). *Evaluación de programas, centros y profesores*. Madrid: Síntesis Educación, 1999.

TYLER, R.W. *Princípios básicos de currículo e ensino*. Porto Alegre: Globo, 1976.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. Tradução de Edmundo Campos. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

\_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Ed. UnB, 1991.

\_\_\_\_\_. *Economía y sociedad: esbozo de sociología compreensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2002.

WINKLER, Donald R. *La educación superior en América Latina: cuestiones sobre eficiencia y equidad*. Washington: Banco Mundial, 1994.

## OUTRAS FONTES

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

COMISSÃO Econômica para América Latina e Caribe/Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, Cepal-Unesco. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, ONU, 1992.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, (Unesco). Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. *La educación superior en el siglo XXI: visión y acción*. UNESCO, 1998.

\_\_\_\_\_. *Reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe, entre los años 1998 y 2003*. Caracas: Unesco-Iesalc. 2003.

\_\_\_\_\_. *Hacia las sociedades del conocimiento*. Unesco, 2005.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, (Unesco). *Informe sobre la educación superior en América latina y el caribe – 2000-2005: la metamorfosis de la educación superior*. Caracas: UNESCO, 2006.

OCDE. *Universities under Scrutiny*, Paris: OCDE, 1987.

\_\_\_\_\_. *Governing in transition. Public Management Reforms*. In: OCDE Countries. Paris: OCDE, 1995.