

Agências de avaliação da pós-graduação no Brasil e em Portugal e a autonomia universitária

Adriana Almeida Sales de Melo – Universidade de Brasília

adrianasalesdemelo@gmail.com

Eixo 1. A Avaliação e a Melhoria da Qualidade. O contributo dos Sistemas de Avaliação Nacionais e Internacionais.

Resumo

O crescimento da educação superior entre os séculos XX e XXI reveste de novas formas o binômio “educação e desenvolvimento”, assim como a relação entre as dimensões pública e privada se interpenetram na gestão e direção das políticas públicas para a área. A avaliação torna-se uma ferramenta de gestão cada vez mais presente a definir significados para a questão da melhoria da qualidade da educação superior, na presente pesquisa, especificamente da pós-graduação. Para além dos significados tecnocráticos, a gestão e avaliação da qualidade da educação superior tem cada vez mais impacto nos próprios objetivos sócio-históricos da área. A presente comunicação investiga as relações entre a definição e a condução da educação superior do ponto de vista da avaliação institucional da pós-graduação a partir análise do *modus operandi* atual de dois países e também da análise histórico-crítica de suas agências voltadas para tal fim: no caso do Brasil, a partir da análise da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e, no caso de Portugal, da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). A partir de uma metodologia baseada na educação internacional e comparada num enfoque crítico, a partir do conceito de “Estado Avaliativo” de Guy Neave, se propõe a analisar os objetivos atuais de tais agências e a relação com o conceito de autonomia universitária nos dois casos. Palavras-chave: avaliação, pós-graduação, Brasil, Portugal

Abstract

The growth of higher education between the twentieth and twenty-first centuries takes on new forms the binomial "education and development", as well as the relationship between the public and private dimensions interpenetrate in the management and direction of the public policies for the area. The evaluation becomes an increasingly present management tool to define meanings for the issue of improving the quality of higher education in the present research, specifically postgraduate education. In addition to the technocratic meanings, the management and evaluation of the quality of higher education has more and more impact on the socio-historical objectives of the area. This paper investigates the relationship between the definition and conduct of higher education from the point of view of the institutional evaluation of the postgraduate courses, based on the analysis of the current *modus operandi* of

two countries and also the historical-critical analysis of its agencies for this purpose : in the case of Brazil, from the analysis of the Coordination of Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) and, in the case of Portugal, the Agency for Assessment and Accreditation of Higher Education (A3ES). Based on a methodology based on international education and compared in a critical approach, based on Guy Neave's concept of "Evaluation State", proposes to analyze the current objectives of such agencies and the relationship with the concept of university autonomy in both cases. Key-words: assesment, post-graduation, Brasil, Portugal

Introdução

A capacidade autônoma da gestão nacional das políticas educacionais, assim como de todas as políticas sociais, foi se construindo numa rede que envolve basicamente a correlação de forças sociais e os interesses dos diversos sujeitos políticos coletivos em cada país, em cada momento de sua dinâmica histórica. Muitos de tais movimentos também foram sendo construídos na correlação de forças sociais externas à construção dos Estados-nações.

As relações internacionais, com o avanço do industrialismo no século XIX e XX, também foram se moldando a partir dos movimentos contraditórios do capitalismo, criando novos mecanismos de dominação e de direção da sociedade, assim como forjando ferramentas e canais de resistência social. A história da democracia contemporânea mostra que o embate de idéias nasceu de tais contradições entre as classes sociais, expresso pelos múltiplos sujeitos políticos coletivos, em movimentos de socialização e apropriação do poder (Coutinho,2006); em conjunto com as transformações do próprio industrialismo.

A influência das relações internacionais na condução das políticas educacionais nacionais teve uma grande transformação com as negociações do pós-guerras, com a criação de organismos internacionais que tinham como missão apoiar e mediar as ações negociadas no bojo da também recém criada Organização das Nações Unidas (ONU). À reconstrução dos países fragilizados, somaram-se esforços para a recuperação e fortalecimento dos seus mercados e também voltados à consolidação de alianças para a manutenção da dominação dos vencedores.

Nos trinta anos seguintes, diversas políticas locais e regionais foram sendo construídas para manter o suporte econômico e uma estabilidade

mínima para o avanço do capitalismo monopolista de Estado; como as repercussões do Plano Marshall ou mesmo com as políticas de empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) para os países chamados à época de subdesenvolvidos. Em trabalho de pesquisa anterior (Melo,2004), procuramos apresentar algumas mudanças históricas nos rumos destas relações, pois a partir do final dos anos de 1960, tanto o BM como o FMI modificaram suas formas de ação, que inicialmente se compunha de empréstimos, ajuda e cooperação internacionais com pouco ou nenhum controle quanto aos projetos em que deveriam ser utilizados tais recursos.

A partir daí, as ações dos dois organismos internacionais citados foram se modificando: da oferta dos pacotes conjuntos de projetos aos movimentos de impor aos países dependentes de suas fontes de recursos “ajustes, por meio de reforma, para o desenvolvimento sustentável” (Melo,2004;Thorp,2000). Tais reformas eram relativas à forma como os países deveriam implantar ajustes estruturais em todos os níveis de suas políticas econômicas e sociais provocando grandes transformações no sentido da incorporação e realização do pensamento neoliberal: eram uma imposição dos objetivos de estabilização, privatização, liberalização do comércio, e reformas tributária, financeira, trabalhista e previdenciária; que foram sendo compactuadas e implantadas durante todo o final do século XX em diversas regiões e países.

Na esteira de tais reformas, a necessidade tecnocrática de maior controle burocrático do planejamento, execução e avaliação começa a fazer parte de forma mais fundamental tanto das agências internacionais quanto das preocupações dos países, assim como o de manter uma base de dados cada vez mais integral e abrangente de todas as suas ações. Há também uma necessidade crescente de justificar o objeto dos acordos e a efetividade dos seus resultados. Ao mesmo tempo, com o fortalecimento das democracias modernas, são ampliadas as demandas por controle social e criação de marcos legais para a garantia de tais ações públicas.

Tais tendências terminam por vezes por serem limitadoras das políticas públicas, na medida em que restringem e tentam homogeneizar em moldes avaliativos não somente os seus resultados, mas também a cultura organizacional de instituições muito diversas em seu cotidiano e em seus objetivos.

Mudanças educacionais contemporâneas: controle e gestão

Com relação às mudanças educacionais contemporâneas, a presença da influência dos organismos internacionais na determinação das políticas educacionais nacionais tanto com relação às agências mais tradicionais, criadas no bojo das negociações de paz pós-guerras como componentes da Organização das Nações Unidas (Melo, 2004), quanto com relação aos outros organismos transnacionais que foram sendo criados ao longo do século XX; contribui para o aprofundamento e abrangência da complexidade de relacionamentos entre as ligações que se dão entre o Estado em seu sentido estrito e a sociedade. Com relação às políticas educacionais, concordamos com Carnoy e Rothen, que relacionam as mudanças relativas à escolarização às mudanças nos paradigmas transnacionais, nas políticas nacionais e nas práticas locais (2002, p.3).

Além dos grandes projetos de reformas estruturais impostos como condições para os empréstimos até o final do século passado, mais agências ligadas à ONU, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e outras, com ações específicas ligadas a áreas de atuação determinadas também encaminharam grandes campanhas envolvendo tanto os governos quanto a sociedade civil organizada em torno de objetivos mundiais apresentados como de consenso mínimo, angariando compromissos em todo o mundo e também se consolidando como suporte financeiro e ideológico para políticas educacionais nacionais.

A construção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que também foi criada no mesmo momento histórico pós-guerras e se consolidou como um dos think tanks que produz, organiza e dissemina informações sobre educação e desenvolvimento, com a anuência de diversos países, mesmo os não-membros; também tem sua responsabilidade na influência e direcionamento das políticas educacionais nacionais em todo o mundo. A difusão de exames avaliativos escolares em larga escala, a propaganda em torno da comparação por ranqueamento sobre o resultado de tais avaliações escolares e da construção de outros índices relativos à educação faz parte de suas estratégias de formação de consenso mundial.

Entre tais grandes mudanças relativas ao ensino superior, podemos enfatizar diversos fatores que estão a merecer a investigação de suas consequências na área: a) a ampliação da diversidade de tipos e complexidade de oferta pós-secundária ou terciária, além da ampliação dos tipos de ensino superior universitário exigindo um repensar do próprio conceito de Universidade e de Universidade Pública, bem como o peso do ensino, da pesquisa e da relação com a sociedade em suas configurações; b) ampliação do acesso e incremento das matrículas, junto à grande mobilidade internacional de discentes, ocorridas de formas dinâmicas historicamente diferentes; c) a centralização e diversificação estatal dos recursos dirigidos ao ensino superior, público e privado (Melo,2016); d) a diversificação do investimento na produção de ciência e tecnologia, entre outros fatores específicos em cada realidade regional e nacional.

A educação superior, assim como todos os níveis e modalidades das políticas educacionais, no contexto da correlação das forças sociais, ora está afeita às necessidades do mercado – ela mesma considerada às vezes como mercadoria; ora é assumida como necessidade de formação do trabalhador e responsável por avanços na ciência e tecnologia para o aumento da produtividade do próprio capitalismo, ora se configura como luta social pela ampliação do direito à educação. Desta forma, está na pauta dos mais diversos sujeitos políticos coletivos, ora do ponto e vista do trabalho, ora do capital.

As políticas educacionais para o ensino superior acompanharam as necessidades dos países no pós-guerras, fazendo parte tanto dos projetos de reconstrução dos países do continente europeu duramente atingidos pelas guerras mundiais, quanto fizeram parte dos projetos desenvolvimentistas voltados para as questões dos países denominados de subdesenvolvidos naquela época histórica (Melo,2004). No entanto, entre os anos de 1980 e 1990, na esteira da crise do Estado-de-bem-estar-social de características keynesianas, o pensamento neoliberal foi resgatado com novas formas e intensidades diferentes em todo o mundo, como fundamento essencial para os múltiplos processos socioeconômicos da globalização que foram sendo consolidados, ora incluindo, ora excluindo países e povos de suas benesses, atingindo todas as políticas públicas em geral e a educação superior de forma específica.

Volta à agenda dos países a necessidade de dar uma resposta competitiva àqueles rankeamentos. Mais do que refletir sobre suas próprias condições históricas e seu projeto de sociedade e de educação, tais respostas nacionais terminam visando a melhoria de posição nos rankings, mais do que a definição e as ações voltadas à melhoria da qualidade da educação.

Os mecanismos de controle tecnocrático apresentados por tais agências internacionais terminam em muitos casos por prevalecer aos mecanismos de controle social nacionais. Aliado a tais questões, o crescimento e diversificação do ensino superior privado também se torna um grande desafio principalmente para os países onde é mais fragilizado o controle legal sobre os objetivos e os mecanismos de credenciamento, acreditação e avaliação deste nível da educação, o que significa em muitos casos que, mesmo que se tenha um considerável aumento no acesso à educação superior, há questionamentos com relação à sua qualidade.

Na presente comunicação de pesquisa, mesmo considerando a importância das questões colocadas acima, o que se pretende é simplesmente apresentar o caso de dois países com relação ao modus operandi de suas agências de regulação da educação superior, especialmente no que diz respeito à pós-graduação.

O Brasil e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

No Brasil, a CAPES, que hoje é uma fundação do Ministério de Educação e Cultura (MEC), foi criada em 1951 com amplos objetivos relativos à qualidade da pós-graduação nacional e tem continuamente ampliado a abrangências de suas ações para os outros níveis da educação nacional.

Ligado à construção histórica dos projetos nacionais de desenvolvimento e de política de ciência e tecnologia desde a proclamação de sua República, o ensino superior universitário brasileiro aos poucos foi definindo seus objetivos, que passaram da realização de cursos para a criação de faculdades específicas e Universidades; assim como foi construindo o conceito de indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão para as Universidades; durante todo o século XX. Além da CAPES e do próprio MEC, outras agências,

como o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), também contribuem para a regulação, financiamento e avaliação de tal nível de educação no país.

Aumenta no Brasil a frequência e intensidade das pesquisas relativas ao modus operandi da CAPES, assim como as críticas à sua atuação. Sendo a agência pública nacional responsável tanto pelo reconhecimento quanto pela acreditação e avaliação da pós-graduação, assim como é a principal reguladora do financiamento público para a área, criando critérios e distribuindo os recursos públicos, por diversos meios para a educação e pesquisa pública e privada nacionais (André, Candau, Fávero, Gatti, 2013; Neto, Rebelo, 2010); a CAPES desenvolveu uma complexa estrutura para realizar seus objetivos.

Com um sistema de avaliação periódico, que parte da indicação de pares para a composição das comissões das 49 áreas de conhecimento, a CAPES também construiu uma legislação interna sobre o tema que inclui não somente as regras para a participação nos processos avaliativos, mas também inclui os documentos das áreas, que são construídos especificamente por cada comissão e coordenador a partir da escuta dos seus pares, ora como indivíduos, ora a partir da consulta aos grupos de pesquisa e associações políticas, acadêmicas e científica de cada uma das áreas.

Uma das questões permanentes sobre a sua atuação com relação à avaliação da pós-graduação volta-se aos próprios objetivos dos processos avaliativos, numa tensão constante entre as necessidades tecnoburocráticas do controle e regulação associados ao uso dos recursos públicos e a vinculação de tais processos ao caráter formativo da avaliação, como um processo de contínuos ajustes e escuta democrática pelas instituições de educação superior que estão na base de todo o processo. Também se coloca como tensão permanente a avaliação homogênea entre áreas do conhecimento tão distintas, além de se questionar a autonomia de cada curso ou programa de pós-graduação, que não têm opção senão aceitar os critérios dos processos avaliativos aos quais são submetidos, na esperança de que a indicação do coordenador de área seja representativa da defesa dos seus interesses.

Portugal e a Agência de Acreditação e Avaliação do Ensino Superior (A3ES)

Para Portugal, assim com para todos os países signatários do Acordo de Bolonha de 1999, as mudanças contemporâneas nas políticas educacionais são construídas no bojo dos acordos internacionais de conformação do próprio conceito do que seria hoje uma Europa moderna.

Para além dos objetivos de melhoria da qualidade do ensino e da pesquisa realizados nas instituições de educação superior, desde o início do século XXI se envidam esforços coletivos para implantar procedimentos de homogeneização de processos que facilitem o reconhecimento dos diplomas de todas as áreas do conhecimento. Propiciar uma maior flexibilidade de percursos educativos no ensino superior seria interessante não somente para estudantes dos países signatários, mas também de outros países. Aumentar a credibilidade e a competitividade quanto à atração de estudantes estrangeiros também se constitui como um dos objetivos daquele Acordo.

Imensas arenas de negociação e formação de consensos foram sendo construídas no âmbito da União Europeia, a partir das discussões realizadas diretamente com os governos e seus representantes da área educacional. Tais consensos também têm a participação da sociedade civil organizada, como grupos de empresários, sindicatos de trabalhadores da educação e estudantes, assim como representantes diversos das instituições de ensino superior públicas e privadas.

O Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES), assim como o Espaço Europeu de Investigação trazem em sua complexa história a própria institucionalização e reconhecimento coletivo das agências reguladoras europeias internacionais e nacionais no século XXI. Embora cada país tenha sua dinâmica própria de incorporação dos objetivos do acordo ou Declaração de Bolonha, bem como dos que se seguiram, há um esforço tanto pela construção coletiva quanto pelo reconhecimento das diretrizes, normas e procedimentos produzidos pela European Association for Quality Assurance in High Education (ENQA). Às orientações da ENQA somam-se os acordos negociados com a participação da European Students' Union (ESU), a European University Association (EUA) e a European Association of Institutions of High Education (EURASHE).

Hoje, são 28 países e 51 agências participantes da ENQA, sendo que cada país tem suas práticas políticas e legais quanto à institucionalização da

educação superior, da pós-graduação, dos mestrados e doutorados, em sintonia com os ciclos e mudanças do EEES. Cada uma das 51 agências tem seu modus operandi, não somente com relação aos processos e aos esforços pela legalização e aceitação de suas normas, mas também na forma de se comunicar com as Instituições de Ensino Superior, assim como na construção dos instrumentos de avaliação.

Em Portugal, a instituição da Agência de Acreditação e Avaliação do Ensino Superior (A3ES) em 2007 também fez parte de um longo processo histórico de construção e transformação do próprio modelo de Universidade, tendo passado por diversos ciclos de avaliação para chegar à adequação dos compromissos acordados no seio da ENQA.

Desde os Decretos e Leis que modificaram o estatuto do ensino superior ao Relatório da ENQA sobre o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES), foram se construindo as condições para a promulgação do Decreto que incorporou na Ordem Jurídica Interna o Processo de Bolonha também em 2007.

As críticas aos processos realizados pela agência, assim como no Brasil, têm fundamentos na necessidade de se fortalecer a autonomia das instituições de ensino e pesquisa frente às questões da regulação tecnocrática. Frente às questões relativas à prestação de contas e eficiência administrativa, assim como à preocupação da ENQA em tornar os cursos e programas atrativos para o discente e pesquisador estrangeiros; estão as questões referentes à autonomia institucional e independência das instituições de ensino superior.

Perguntas para rumos futuros

Quanto às práticas de avaliação da educação superior, especificamente da pós-graduação, podemos preliminarmente afirmar que existem tendências regionais em curso, com a construção permanente dos acordos internacionais de construção e reconhecimento de processos, normas, standards e mesmo com a construção do próprio conceito do que se deseja como projeto de sociedade e de educação futuros. Tendências, pois mesmo as influências externas ou de agências transnacionais são profundamente mediadas pela dinâmica histórica de cada país.

As questões que motivam investigações na área permanecem como desafios, ajustando e modificando a atuação local das agências de regulação: como se constroem os conceitos de ensino e pesquisa, de internacionalização da educação superior, como se protege a autonomia das instituições, como é construído o processo de avaliação, como são e serão construídos o diálogo e os consensos, são questões que podem dirigir não somente as pesquisas, mas também a forma de agir das próprias agências. A mercadorização da educação superior e sua gestão pública com características do mundo empresarial também se torna uma preocupação cada vez mais presente entre os atores da área nos diversos países.

Referências

- André, M., Candau, V., Fávero, O., Gatti, B. (2013). O modelo de avaliação da CAPES. *Revista Brasileira de Educação*, 22.
- Carnoy, M.; Rothen, D. (2002). What does globalization mean for educational change? A comparative approach. *Comparative Educational Review* 46, n.1.
- Coutinho, C. (2006) O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In Lima, J., Neves, L. (orgs.) *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 173-200.
- Erichsen, H. (2007). Tendências europeias na graduação e na garantia de qualidade. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 9, n.17, 22-29.
- Melo, A. (2004). *A mundialização da educação*. Consolidação do projeto neoliberal na América Latina. Brasil e Venezuela. Maceió: Edufal.
- Neto, A., Rebelo, M. (orgs.) (2010) *O ensino superior no Brasil e em Portugal*. Perspectivas política e pedagógicas. Natal, Editora UFRN.
- Melo, A. (2016). Aspectos da coexistência entre educação pública e privada no Brasil de hoje. In Pimentel, Nara. Rocha, Zélia (orgs). *Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 135-169.
- Skinner, Q. (1996). *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Ática.
- Teodoro, A. (org.) (2008) *Tempos e andamentos nas políticas de educação*. Estudos iberoamericanos. Brasília: Liber Livros; CYTED.
- Thorp, Rosemary (2000). *Progresso, pobreza e exclusão. Uma história econômica da América Latina no século XX*. Washington, BID.