



Entre a Regulação e o Modelo Democrático: reflexões sobre a territorialização das políticas públicas de avaliação da Educação Superior¹

Between the Regulation and the Democratic Model: reflections on the territorialization of public policies of Higher Education evaluation

Entre la Réglementation et le Modèle Démocratique: réflexions sur la territorialisation des politiques publiques d'évaluation de l'Enseignement Supérieur

Christine Veloso Barbosa Araújo²
Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo: A Reforma do Estado, no final do século XX, trouxe transformações políticas que modificaram a relação do Estado com a Educação Superior, bem como os mecanismos de avaliação. Este trabalho tem por objetivo apresentar reflexões sobre a territorialização das políticas públicas de avaliação da Educação Superior, buscando questionar como agem os atores locais para implementá-las a partir das competências que desenvolvem e das interações que estabelecem com os sistemas políticos, profissionais e sociais, transitando entre a Regulação e o Modelo de Avaliação Democrática. Adotamos a metodologia de pesquisa bibliográfica, apoiada na análise de literaturas publicadas na área em estudo. Os resultados apontam para o desafio de convivência entre os Modelos de Regulação e Democrático.

Palavras-chave: Educação Superior. Políticas Públicas de Avaliação. Modelos de avaliação.

Abstract: The State Reform which took place at the end of the 20th century brought political transformations that have changed the State's relationship with Higher Education and, consequently, the evaluation mechanisms. This paper aims to present some reflections on the territorialization of public policies of Higher Education evaluation, seeking to question how local actors act to implement them based on the skills they have developed and the interaction they establish with political, professional and social systems, transiting between the Regulation model and the Democratic Evaluation model. The bibliographic research methodology was adopted based on the analysis of literature published in the area under study. The results point to the challenge of coexistence between the regulatory and democratic models.

Keywords: Higher Education. Public evaluation policies. Evaluation models.

Résumé: La réforme de l'État à la fin du 20^e siècle a apporté des transformations politiques qui ont modifié la relation de l'État avec l'enseignement supérieur, et en effet, les mécanismes d'évaluation. Cet article a comme objectif présenter quelques réflexions sur la territorialisation des politiques publiques d'évaluation de l'enseignement supérieur. Il cherche d'interroger comment les acteurs locaux font pour mettre les politiques en œuvre à partir d'une base des compétences qu'il sont développées et l'interaction qu'il sont établis avec les systèmes politiques, professionnels et sociaux, en transitant entre le modèle de Réglementation et le modèle

¹ O artigo foi elaborado com base nos dados e análise decorrentes da pesquisa de Doutorado realizada na Universidade Estadual de Montes Claros e intitulada "Políticas Públicas de Avaliação da Educação Superior no Brasil e em Portugal: uma abordagem comparativa de práticas e sentidos", com financiamento da CAPES.

² Doutora e Mestre em Desenvolvimento Social. Professora Substituta na Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. E-mail: christinevba@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6797702584312296>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1827-9428>.

d'Évaluation Démocratique. La méthodologie de recherche bibliographique a été adoptée sur la base de l'analyse de la littérature publiée dans la zone étudiée. Les résultats mettent en évidence le défi de la coexistence entre les modèles réglementaires et démocratiques.

Mots-clés: L'Enseignement Supérieur. Politiques publiques d'évaluation. Modèles d'évaluation.

Recebido em: 13 de maio de 2020

Aceito em: 27 de maio de 2020

1 Introdução

A Educação Superior vem sofrendo profundas transformações em todo o mundo desde o final do século passado. À universidade vem sendo imposta uma lógica competitiva traduzida em rótulos de qualidade que lhe são atribuídos por meio de agências certificadoras nacionais e internacionais. A avaliação desponta com relevância como veio de confluência entre governo, sociedade e universidade (DIAS SOBRINHO, 2000). Num contexto de disputas e paradoxos, emergem novos indicadores e critérios de comparabilidade definidos conforme se articulam atores e ideias no âmbito da internacionalização da Educação Superior.

As transformações por que tem passado a Educação Superior estão relacionadas com a Reforma do Estado. Por volta dos anos 1980, observa-se, em todo o mundo, um movimento de modernização do Estado que tinha por objetivo rever a sua relação com o setor privado, com o terceiro setor e a sociedade. A partir de então, o Estado adotou de uma postura competitiva e firmou suas bases num modelo de gestão privada. As transformações políticas ocorridas em nível global impactaram a Educação Superior e provocaram modificações nos mecanismos avaliativos, dentre os quais se incluem o controle e a responsabilização (AFONSO, 2009), fazendo surgir o conceito de Estado Avaliador como expressão das relações entre o Estado e a Educação, a partir desse período (NEAVE, 2014; AFONSO, 2013; YANNOULAS; OLIVEIRA, 2013).

As transformações trouxeram ainda mudanças na construção de políticas públicas. Nesse sentido, a descentralização do Estado abriu espaço para as participações de atores locais à medida que essas políticas vão sendo implementadas em cada nível de concretização (BALSA, 2015). Concordamos que “é no plano local, que passa a situar-se a centralidade da ação” (BALSA, 2015, p. 69), posto ser este o *locus* onde se confrontam as diferentes lógicas que a sustentam e se tomam as decisões que concretizam as políticas públicas e seus resultados, tendo em conta o quadro normativo definido no plano político.

Os Modelos de Avaliação Democrática e de Regulação (CONTERA; 2002) estão presentes na maioria das reformas e políticas públicas de avaliação da Educação Superior dos países na contemporaneidade. A convivência desses modelos tem se mostrado um desafio, considerando-se as contradições presentes em suas concepções filosóficas, políticas e metodológicas.

Neste texto³, lançamos mão da pesquisa bibliográfica ancorada na análise de obras de referência publicadas na área em estudo. O objetivo é apresentar algumas reflexões sobre o processo de territorialização das políticas públicas de avaliação da Educação Superior, questionando como agem os atores locais - no que se inserem docentes, avaliadores e coordenadores de cursos -, ao buscarem implementá-las a partir das competências que desenvolvem e das interações que estabelecem com os sistemas políticos, profissionais e sociais transitando entre o Modelo de Regulação e o Modelo de Avaliação Democrática.

2 Territorialização das políticas públicas de avaliação da Educação

As orientações para formulação das políticas públicas atuais tendem a transferir a responsabilização das ações para os atores locais. Por conseguinte, o Estado busca criar mecanismos de controle à distância sobre as ações e os resultados que antes estavam sob seu poder, a fim de manter sua legitimidade (BALSA, 2015). As ações do Estado se desenvolverão, portanto, no plano local, a partir da responsabilização conferida aos atores. Estes irão agir a partir das competências que desenvolvem para implementar as políticas públicas e das interações que estabelecem com os sistemas políticos, profissionais e sociais. Em outras palavras, os atores locais ou implementadores agem conforme exercem sua “discrecionabilidade”, a fim de alcançar os resultados esperados (LOTTA, 2012).

A “margem de manobra” (BALSA, 2015) conferida aos atores locais para intervir nas políticas públicas de avaliação da Educação Superior está diretamente relacionada com a transferência, por parte do Estado, das competências e dos problemas que antes lhes cabiam. A diversidade de problemas localizados em cada instituição, em função das especificidades próprias das coletividades e de cada região, bem como a dificuldade na definição das urgências em resolvê-los, contribuíram para que o Estado transferisse essa responsabilização para os atores locais, conferindo-lhes “autonomia” para buscar a resolução de problemas e de resultados (VAN ZANTEN, 2000).

Consideramos que a autonomia dos atores locais, supostamente associada a uma liberdade de ação, está atada aos quadros de regulamentação que determinam as práticas. Entretanto, embora as normas e regras sejam construídas para serem implementadas nos

³ Este texto constitui um recorte das discussões da tese de doutorado do autor, fomentada pela Capes.

diversos contextos, elas serão consideradas e postas em prática a partir da capacidade das instituições em identificar os problemas e suas especificidades locais.

É a autonomia conferida aos atores locais que permitirá a adaptação das normatividades à realidade local, imprimindo novos sentidos às políticas públicas. E isso irá depender das interpretações próprias de cada interveniente em relação às normas e regras, de suas lógicas, valores e ideologias ou, como prefere Lotta (2012), das “discricionariedades” dos implementadores. Por certo, as ideologias e as convenções dos diversos atores intervenientes do processo de implementação das políticas públicas são igualmente descoincidentes, o que modifica o formato inicial da política (ARRETCHE, 2001), atribuindo-lhe novos sentidos. Cabe ao Estado o controle *a posteriori* por meio de normas e procedimentos para aferir os resultados (BALSA, 2015).

Os resultados, por sua vez, inserem os jogadores e as instituições no contexto da competitividade, uma vez que esses condicionam a distribuição dos recursos pelo Estado. Essa é uma consequência da “descentralização educacional”, analisada por Ben Ayed (2009). O autor apresenta um estudo realizado na França que demonstra como a transferência de poder para o local, ao invés de minimizar os conflitos e facilitar a implementação das políticas públicas, trouxe ainda mais tensão entre os atores e instituições, levando-os a um contexto de disputa pelos recursos. Ben Ayed (2009) defende, portanto, que há um aumento da concorrência entre instituições de ensino em função da nova “ortodoxia acadêmica”.

Suas assertivas parecem adequadas não só para a realidade europeia, na qual se inclui Portugal, como para outros contextos geopolíticos, como no Brasil, onde as Instituições de Ensino Superior (IES), em função dos resultados da avaliação, são expostas a um ranqueamento que leva à disputa por alunos e recursos. Atualmente, a avaliação da Educação Superior no Brasil é realizada por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Em sua concepção, o Sinaes prevê a participação de toda a comunidade acadêmica no processo de avaliação e sugere que as IES exercitem a reflexão crítica para além dos valores mercantilistas que são impostos à educação. As dimensões e indicadores se complementam no processo a fim de manter o autoconhecimento e a regulação. As diretrizes para a avaliação são definidas pela Comissão Nacional para a Avaliação da Educação Superior (SINAES, 2004).

A orientação para que haja uma dinâmica de participação democrática, na qual os atores locais possam interagir para implementar as políticas públicas de avaliação, promove autoconhecimento e proporciona a identificação de problemas locais que terão de ser resolvidos e adaptados às exigências do quadro normativo. Os resultados da avaliação, entretanto, acabam por se refletir numa prática de ranqueamento das IES. Esse

ranqueamento revela-se como uma forma de prestar contas à sociedade sobre a qualidade da educação ofertada, mas, ao mesmo tempo, insere a instituição em um contexto de disputa por “clientes” e recursos. Ao encontro dessa assertiva, Catani, Oliveira e Dourado (2002, p. 108) afirmam: “No âmbito da Educação Superior verifica-se, por um lado, ‘aumento no controle’ sobre as IES, e por outro lado, a divulgação de rankings de cursos e instituições, o que amplia as pressões competitivas no campo.”

É certo que os indicadores orientam a avaliação e servem de parâmetro para o que se define como qualidade na Educação Superior. Embora a legislação que regulamentou o Sinaes proponha uma articulação entre as dimensões de regulação e de emancipação, de antemão, é possível inferir que, no Brasil, tende a prevalecer a centralidade do Estado para garantir a regulação e o controle dos resultados, o que sugere um consequente impacto na autonomia universitária e a condução das IES para o campo das tensões e disputas pelos recursos.

Embora, no contexto europeu, a maioria das avaliações sejam igualmente pautadas pela lógica economicista e competitiva - ainda que implicitamente -, com diferentes graus de envolvimento e interação dos atores, como atestam Estrela e Simão (2003), países como Portugal buscaram desenvolver metodologias próprias de avaliação que privilegiam a maior participação da comunidade interna, por meio de avaliações pluralistas e democráticas, inclusive com formação de avaliadores internos e iniciativas por parte dos estudantes, em processos independentes de avaliação (ESTRELA; SIMÃO, 2003). As primeiras experiências de avaliação da Educação Superior no país caminharam nesse sentido, tendo sofrido grandes transformações a partir da sua adesão aos princípios internacionais de garantia de qualidade do espaço europeu. Apesar de não haver um sistema de ranqueamento de IES no referido país, a avaliação coloca as instituições no campo das disputas. No que diz respeito principalmente a recursos para pesquisa, elas competem entre si e entre as instituições do bloco.

O destaque para a existência de práticas de avaliação que privilegiam a participação e a interação dos atores locais, em Portugal, sugere uma cultura de avaliação de caráter mais democrático, com oportunidade para o envolvimento dos diversos atores locais ampliarem os mecanismos de avaliação que promovem o autoconhecimento institucional. Entretanto, considerando a lógica própria do quadro normativo, o cumprimento de prazos e o alcance de indicadores impõem-se, o que obrigará os atores a desenvolverem competências próprias a partir das especificidades dos problemas locais e de suas urgências em resolvê-los, para atender às exigências desse quadro. Ao se organizarem e interagirem para implementar as políticas públicas de avaliação e buscar resultados, esses atores irão moldá-las conforme suas percepções e ideologias. Entendemos que essas ações, para além de uma reflexão crítica e

autorregulada, demonstram a capacidade dos atores locais de adaptarem as normatividades às realidades próprias, dando novos sentidos às políticas públicas.

Esta exposição leva-nos a inferir que o processo de territorialização das políticas públicas de avaliação da Educação Superior, no Brasil e em Portugal, oferece aos atores locais espaços, ou “margens de manobra” (BALSA, 2015), para exercerem a “discricionabilidade” (LOTTA, 2012) que, por sua vez, está diretamente relacionada à diversidade de ideologias e convicções (ARRETCHE, 2001) dos atores que interagem e participam do processo de concretização dessas políticas, atribuindo-lhes diferentes sentidos.

3 Qualidade e avaliação da universidade

O imperativo que se apresentou a partir da nova relação do Estado com a Educação, ampliando os debates sobre avaliação, leva-nos a rever a noção de qualidade e como ela pode ser medida nos processos de avaliação institucional, a fim de compreender melhor como se constituem os modelos de avaliação. A universidade não renuncia a necessidade de ser avaliada. Ela precisa e quer exercitar pedagogicamente a autorreflexão e a revisão dos sentidos da sua existência, podendo ela mesma definir os mecanismos para essa avaliação. Nesse sentido, “a autonomia universitária é condição fundamental para que a universidade se realize com qualidade e se justifique como uma instituição social necessária e relevante” (DIAS SOBRINHO; BALZAN, 1995, p. 31). Pela função social que lhe foi atribuída, a universidade produz conhecimento e forma cidadãos, o que não pode ser facilmente mensurável.

Dias Sobrinho e Balzan (1995, p. 55) afirmam que a avaliação é posta de maneira equivocada quando se busca medir a qualidade de uma universidade por meio de indicadores de produtividade e eficiência, e justificam: “Não satisfaz a transposição da lógica da indústria para o campo educacional. Este é semanticamente muito mais disperso e complexo, porque composto de sentidos e valores sociais, éticos e políticos”. As relações no seio da universidade são, portanto, complexas, pois formam uma teia de diferentes lógicas, valores individuais e coletivos, ideologias e convicções. Pensar em qualidade e avaliação da educação exige um olhar muito mais pedagógico, voltado para a construção de uma cultura educativa que valorize o autoconhecimento, o aprendizado, a diversidade, os sentidos e a complexidade das relações, para além de um utilitarismo medido por meio de um montante de produtos e serviços que servem ao Estado em suas medidas de regulação da Educação Superior.

A esse respeito, Coêlho (2003) faz uma crítica afirmando que essas medidas “negam a temporalidade própria do trabalho acadêmico, o sentido, a especificidade e a razão de ser da universidade, da formação humana, do aprendizado e do cultivo da dúvida, da crítica, da autonomia, do rigor e da radicalidade no pensar e no criar a realidade” (COÊLHO, 2003, p.

121). Ainda em relação aos aspectos quantificáveis, o autor defende que avaliar a excelência do trabalho acadêmico por meio de critérios quantitativos é uma forma de “impressionar o Estado, a sociedade, as comissões de especialistas, o mercado, os clientes e a mídia, mas não garante necessariamente a qualidade da instituição e do trabalho aí desenvolvido” (COÊLHO, 2003, p. 125). Não se pode reduzir a qualidade a aspectos quantificáveis, continua o autor, banalizando a “complexidade, a riqueza e o sentido da existência humana e de suas criações, entre elas a formação humana, a universidade, o saber, o ensino e a pesquisa” (COÊLHO, 2003, p. 127).

Leite (2005, p. 9) questiona, do mesmo modo, a noção de qualidade que se impõe à universidade e afirma que “nem todas as universidades podem ser iguais a uma Oxford, Cambridge ou Harvard”, mas cada uma pode se aproximar de um elevado padrão de qualidade que seja definido por sua comunidade, respeitando suas características próprias, suas peculiaridades, suas diferenças e o seu papel. Para a autora, “a qualidade não é um ente abstrato. Não é atribuída por um Ranking, por uma nota ou conceito” (LEITE, 2005, p. 9). É possível construir um perfil inovador e de excelência combinando diferentes características e valorizando as especificidades das diferentes universidades.

Nesse sentido, Leite (2005, p. 19) defende o conceito de avaliação participativa, que a autora denomina de Avaliação Participativa (AP) e, apoiada em Saul (2000), Cousins e Earl (1995) e House e Howe (2001), a define ainda como emancipatória, afirmando que: “São avaliações que recebem essa denominação, emancipatória ou participativa, porque, em geral usam metodologias de pesquisa-ação, nas quais o envolvimento dos sujeitos pode ser uma constante”. Essa avaliação promove a autonomia das instituições e de seus sujeitos e suas metodologias podem ser usadas na avaliação institucional. Apesar de centrarem-se nos participantes, a avaliação emancipatória ou participativa é sempre conduzida por um especialista em avaliação.

A Avaliação Participativa é, portanto, democrática. No entanto, a referida autora chama a atenção para a diferença entre uma participação verdadeiramente democrática e a tirania da participação imposta de cima para baixo, conveniente aos interesses de poder. A verdadeira participação democrática é aquela na qual os sujeitos praticam a autocrítica e a autolegislação. Portanto, reconhecem-se como agentes de mudança interna. A Avaliação Participativa é, pois, um processo em constante transformação, muito menos burocratizado e independente do Estado, conduzido pelos diversos atores internos que aprendem e produzem autoconhecimento (LEITE, 2005).

A perspectiva de Avaliação Participativa é também discutida por Dias Sobrinho, que defende que o “processo deve levar em conta e respeitar as subjetividades”, garantindo o

direito de voz a todos (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 194). Para o autor, a participação da comunidade acadêmica deve ocorrer nos diversos níveis do processo, desde o levantamento de dados até os debates sobre recomendações de transformações, em consonância com a missão institucional. Como ratifica Dias Sobrinho (2003) em outra obra,

Quanto mais ampla, qualificada e intensa for a participação dos membros da comunidade educativa, mediada sempre por processos de negociação, maior potencialidade de transformação qualitativa a avaliação carrega (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 178).

Construir qualidade e promover transformação exige, portanto, compreender os sentidos, a missão e os objetivos fundamentais da instituição que estão presentes nas suas práticas e estratégias avaliativas, o que nem sempre está entre as prioridades de um processo avaliativo.

As diferentes perspectivas apresentadas demonstram que são variadas as concepções de qualidade implícitas na avaliação. Compreender as dinâmicas de valoração dos processos avaliativos é uma tarefa complexa, uma vez que a avaliação é uma “produção social e histórica conectada a outras produções sociais e históricas com as quais mantêm relações interativas” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 136) e, nesse sentido, vai sendo apropriada conforme encontra fundamento e justificativa em sua aplicabilidade.

4 Modelos de Avaliação da Educação Superior: Regulação e Democratização

Os Modelos de Avaliação permeiam os debates sobre a relação do Estado com a Educação e, dada a sua relevância, não poderíamos nos demitir da tarefa de trazer para este trabalho uma reflexão sobre o tema.

“A ‘elaboração de um modelo’ designa um método, um conjunto regulamentado de procedimentos de simulação de um ato” (BONNIOL; VIAL, 2001, p. 11). Para esses autores, o sentido da palavra “modelo” advém do estruturalismo e está associada a um “conjunto regulamentado de encadeamentos”, o que dá uma noção de “formatação”. No que diz respeito à avaliação, Bonniol e Vial (2001, p. 11) afirmam que um modelo serve para “utilizar um conjunto de princípios, axiomas e postulados que só são visíveis porque uniformizam os discursos e as práticas decorrentes”. Portanto, os modelos servem de gabarito para se constatar resultados, são um padrão que deve ser seguido e, nesse sentido, ignoram as diferenças e a diversidade de pensamentos, ideologias e valores dos atores envolvidos (BONNIOL; VIAL, 2001).

Por sua vez, Leite (2005, p. 14) afirma que: “Modelos são entendidos como representações da realidade. Nesse sentido têm sido criticados porque oferecem um padrão único e técnico para situações que são humanas e complexas”. Não é possível que a avaliação seja

definida por uma fôrma única que pode ser usada indiscriminadamente, sem considerar as subjetividades inerentes a cada situação. Para a autora, conhecer as diversas maneiras e formatos da avaliação permite compreender suas intensões e proposições. “Estes continentes, contidos, quando expressos através de palavras e para fins didáticos, caracterizam-se por fronteiras permeáveis que permitem passagens entre propostas” (LEITE, 2005, p. 14). Conhecê-las permite aos atores locais entender suas racionalidades e sentidos, efeitos e consequências.

Cristina Contera (2002), em um trabalho no qual apresenta uma tipologia que construiu sobre os Modelos de Avaliação da qualidade da Educação Superior, a partir dos pontos de vista filosófico, político e metodológico, destaca o Modelo de Regulação e o Modelo Democrático. Contera (2002) explica que o Modelo de Regulação, do ponto de vista filosófico, é orientado pela racionalidade instrumental, que tem como foco a qualidade dos produtos. Do ponto de vista político, o Modelo de Regulação força as universidades ao *accountability*, ou à prestação de contas, pelo uso dos recursos públicos recebidos, e insere-se no contexto do Estado Avaliador. Já do ponto de vista metodológico, Contera (2002) afirma que o enfoque é quantitativo cujo objetivo é manter o controle por meio de indicadores. Nessa perspectiva, é um Modelo que imprime um caráter punitivo à avaliação, uma vez que a distribuição de recursos é desigual, porque está vinculada aos resultados da avaliação da instituição.

Ao apresentar o Modelo Democrático, Contera (2002, p. 134) diz que esse “se constrói a partir da ideia da autorregulação”. Do ponto de vista filosófico, vai de encontro com a racionalidade instrumental e valoriza o caráter emancipatório que privilegia a autorreflexão, a mudança e a inovação. Do ponto de vista político, o Modelo Democrático valoriza “a autonomia e a capacidade de autogoverno das instituições de Educação Superior”, portanto, a autoavaliação como forma de apresentar à sociedade a “eficiência social, a pertinência, a equidade e a qualidade dos serviços que oferecem” (CONTERA, 2002, p. 135). Do ponto de vista metodológico, privilegia-se a “análise dos processos”, numa combinação entre quantitativo e qualitativo em que as estratégias advêm “do conhecimento das características regionais e locais, dos contextos institucionais específicos e das culturas acadêmicas” (CONTERA, 2002, p. 135-136). O Modelo Democrático apoia-se na apropriação dos atores locais aos processos de avaliação, embora não garanta a democracia, pois, como adverte a autora, ela “deve ser construída, transitada e o processo de autoavaliação pode reforçar a autonomia tanto da instituição como do professorado ou pode diminuí-la” (CONTERA, 2002, p. 136-137).

Na seção anterior, apresentamos algumas perspectivas que se enquadram na tipologia construída por Contera (2002), permitindo-nos compreender melhor as lógicas que constituem os Modelos de Avaliação Democrática e de Regulação. Dias Sobrinho (2003), apoiado em autores como Ernest R. House e De Ketele, apresenta alguns enfoques ou

paradigmas, perspectivas ou sistemas categoriais da avaliação que nos levam a compreender a existência de uma infinidade de combinações e denominações de avaliação que serão utilizadas conforme servirem aos interesses e preferências e dadas as circunstâncias. Para o autor, “o campo conceitual da avaliação é constituído historicamente e como tal se transforma de acordo com os movimentos e as mudanças dos fenômenos sociais” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 14). As denominações que parecem se aproximar mais dos Modelos Democrático e de Regulação da avaliação superior, amplamente usadas na literatura, são, respectivamente, a avaliação formativa e a avaliação somativa.

Para o autor, a participação dos diversos grupos que compõem a instituição nos processos de avaliação com seus distintos interesses, tendo a negociação como parte do processo, sustenta a ideia e os princípios de uma avaliação do tipo democrática, participativa, formativa e educativa. Contrapondo-se às avaliações do tipo quantitativas ou objetivistas, que se aproximam mais do Modelo de Regulação, as avaliações com perspectivas mais participativas se aproximam do Modelo Democrático e priorizam a autoavaliação, o envolvimento dos atores internos dos diversos níveis da instituição, inclusive representantes pertencentes à comunidade externa “com uma intencionalidade e procedimentos fundamentados em princípios democráticos” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 125).

Leite (2005) também classifica os diversos tipos de avaliação e, conforme suas assertivas, inferimos que a avaliação gerencialista se aproxima do Modelo de Regulação e a participativa vêm ao encontro da definição do Modelo Democrático, apresentado por Contera (2002). Ao defender a avaliação participativa como forma de transformar a universidade por dentro, Leite (2005) evoca a prática da democracia e afirma que a verdadeira participação democrática envolve a comunidade interna e externa, valoriza as diferenças e contribui para identificar pontos fortes e fracos em todos os seus níveis. Nesse tipo de avaliação, a ênfase é dada às ações de “atores protagônicos do ato de avaliar, os quais se propõem a entender a instituição como bem público, um patrimônio público” e, nesse sentido, dada a autonomia que possuem, extrapolam as formas de avaliação propostas pelos governos (LEITE, 2005, p. 2).

Na concepção de Coêlho (2003), é possível um estreitamento entre as dimensões da avaliação interna e externa, bem como entre a flexibilização e a regulação por meio de uma avaliação construída a partir dos sentidos e dos fins da universidade, respeitando suas especificidades, a diversidade de áreas e grupos, a valorização da crítica, do pensamento e da autonomia. Na seção seguinte, buscaremos elucidar como essas diferentes propostas de avaliação podem coexistir.

5 Modelos de Avaliação coexistentes: tensões e práticas

Os Modelos de Avaliação Democrática e de Regulação, em maior ou menor grau, mas predominantemente este último, estão presentes na grande maioria das reformas e políticas públicas de avaliação da Educação Superior dos países na contemporaneidade. Isso porque a avaliação ganhou relevo, principalmente, a partir do final do século XX, e assumiu um caráter de legitimação da ação do Estado, com apoio, inclusive, de forças externas e seus mecanismos de controle como os organismos internacionais.

A lógica do Estado Avaliador fundamenta-se em conceitos de eficiência e eficácia. Nesse sentido, mesmo quando há orientações para a adoção de Modelos de avaliações mais democráticas ou emancipatórias, parece prevalecer, na maioria dos casos, uma avaliação controladora que vincula os resultados à distribuição de recursos e define um padrão de qualidade a ser alcançado. Como afirma Dias Sobrinho (2003, p. 59-60): “Em geral, são avaliações externas, somativas, orientadas para o exame dos resultados, realizadas *ex post* e seguem prioritariamente os paradigmas objetivistas e quantitativistas”. Essas avaliações se inserem num contexto de regulação que, como explica Maroy (2011, p. 22), “é, primeiramente, institucional e política”. Para o autor,

Diversos arranjos institucionais definidos, promovidos ou autorizados pelo Estado [...] são alguns modos de regulação que contribuem para coordenar e orientar a ação dos estabelecimentos, dos profissionais, das famílias no sistema educativo pela distribuição de recursos e limitações (MAROY, 2011, p. 22).

A definição desses arranjos institucionais pelo Estado leva-nos a inferir que há uma tendência de prevalência do Modelo de Regulação em relação ao Modelo Democrático, que só pode se fortalecer numa perspectiva emancipatória e participativa. Para Correia, Amaral e Magalhães (2002), o Estado mantém o controle dos sistemas de Ensino Superior por meio de instrumentos que influenciam o comportamento das instituições, sendo que o ideal, numa sociedade democrática, seria a discussão e a decisão coletiva de potencialidades e alternativas. Entretanto,

Infelizmente, o comportamento dos governos nem sempre segue este ideal e, confrontados com as dificuldades e as limitações práticas das tomadas coletivas de decisão, sucumbem mais vezes do que seria conveniente à tentação do recurso ao centralismo e ao controle (CORREIA; AMARAL; MAGALHÃES, 2002, p. 75).

Boaventura de Souza Santos (1991), em uma obra na qual discute a relação entre a cidadania, a subjetividade e a emancipação, explicita os pilares que constituem a regulação e emancipação. Conforme o autor, “o equilíbrio pretendido entre a regulação e a emancipação obtém-se pelo desenvolvimento harmonioso de cada um dos pilares e das relações dinâmicas entre eles”. Entretanto, esse equilíbrio nunca ocorreu, posto que a trajetória da modernidade

foi coincidindo com a trajetória do capitalismo, fortalecendo o pilar da regulação em detrimento do pilar da emancipação (SANTOS, 1991, p. 136).

Afonso (2009, p. 124) defende a avaliação formativa como meio de desequilibrar o pilar da regulação e diz que é “possível (e desejável) relocalizar a avaliação formativa, considerando-a um eixo fundamental na articulação entre o Estado e a comunidade”. O autor sustenta seu argumento apoiando-se igualmente em Boaventura de Souza Santos (1991) para explicar que o pilar da regulação é constituído por três princípios: Estado, Mercado e Comunidade, sendo a Comunidade o princípio “mais bem colocado para instaurar uma dialética positiva com o pilar da emancipação, e restabelecer assim a vinculação da regulação e da emancipação” (SANTOS, 1991, p. 27 apud AFONSO, 2009, p. 123).

Por sua vez, Ribeiro (2015, p. 153) afirma ser “inconciliável” a contradição dos Modelos Regulatório e Formativo e adverte que a postura dos avaliadores nos dois Modelos deve seguir os “padrões preestabelecidos que orientam a ação e os procedimentos” (RIBEIRO, 2015, p. 154), pois isso, interfere diretamente no alcance dos objetivos de suas finalidades. A convivência entre os Modelos de Regulação e Democrático torna-se, então, um desafio na medida em que suas concepções filosóficas, políticas e metodológicas se contrapõem.

Todavia, a aplicação de Modelos de Avaliação na educação não é original, como sustenta Dias Sobrinho (2003), seria uma combinação de práticas e metodologias desenvolvidas em outros contextos, adaptadas ou não e sem garantia de sucesso. Nesse sentido, trazem, em suas diretrizes, orientações que mesclam, em maior ou menor grau, os Modelos Democrático e de Regulação. A coexistência e articulação desses Modelos não acontece de maneira simples e acaba por gerar tensões no seio das instituições, uma vez que são Modelos com concepções distintas, precisam ser implementados por pessoas das diferentes áreas que constituem a universidade e que, por sua vez, trazem consigo ideias e percepções distintas da realidade.

É relevante o levantamento de uma estrutura de dados que apresente à sociedade alguns indicadores de qualidade. É igualmente relevante o caráter público da avaliação e não se pode desmerecer “os esforços coletivos que buscam a construção de modelos e aperfeiçoamentos prescritivos da avaliação, enquanto ação e também área de estudo” (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 132). Nesse sentido, os dados estatísticos devem ser refletidos de maneira a proporcionar um entendimento dos sentidos e dimensões da avaliação em consonância com os princípios e a identidade da universidade. Conforme defende Coêlho,

Mais importante do que discutir, contestar ou defender os agentes avaliadores e os lugares institucionais a partir dos quais a avaliação será realizada, do interior da própria instituição, do Estado e de outros lugares externos, bem como saber

se o pólo a ser privilegiado é a flexibilização ou a regulação, é perguntar qual o sentido e a dimensão acadêmica do processo de avaliação institucional *a partir do que* ela é feita, que questões e preocupações fundamentais a movem [...] (COELHO, 2003, p. 128-129, grifos do autor).

Esse exercício de autoavaliação, que busca contemplar critérios próprios com vistas a um projeto de universidade e seus sentidos fundamentais, não tem sido muito fácil de se praticar num contexto no qual a quantificação predomina. Não obstante, é preciso reconhecer a importância dos processos de avaliação e o mérito do Sinaes, no sentido de implementar uma cultura de avaliação no país com procedimentos abrangentes, sistemáticos e regulares, o que tem contribuído de maneira incisiva para a melhoria das instituições, seja ela acadêmica, seja de gestão, e para a tomada de decisão na condução das políticas públicas de Educação Superior no Brasil.

6 Considerações finais

Este trabalho buscou levantar algumas reflexões sobre a territorialização das políticas públicas, questionando como agem os atores locais ao implementá-las, considerando as competências que esses desenvolvem e as interações que estabelecem com os sistemas políticos, profissionais e sociais. Revelou-se que, ao buscar implementar as políticas públicas de avaliação da Educação Superior na contemporaneidade, esses atores transitam entre a Regulação e o Modelo de Avaliação Democrática, com algumas tensões.

Nesse sentido, após expor que a reforma do Estado promoveu impactos na Educação Superior e modificou não só os mecanismos de avaliação, como abriu espaço para que esses atores locais pudessem participar da sua implementação, visualizamos os debates sobre diferentes perspectivas de avaliação da Educação Superior que sugerem variadas concepções de qualidade, com foco nos Modelos de Avaliação Democrática e de Regulação, evidentes na maior parte das reformas e políticas públicas de avaliação da Educação Superior. Destaca-se, nesse contexto, o Modelo de Regulação, dado o caráter de controle por parte do Estado, o que acaba por vincular distribuição de recursos aos resultados dos processos.

O trabalho revelou ainda a existência do desafio de convivência entre os dois Modelos, de Regulação e Democrático, na medida em que se contrapõem às suas concepções filosóficas, políticas e metodológicas. Por um lado, o Modelo Formativo, como foi exposto, exige um envolvimento democrático, voluntário e consciente de toda a comunidade acadêmica e mesmo de seus representantes externos, no sentido de buscar uma autorreflexão e uma autocrítica construtora e transformadora da realidade. Avaliados e avaliadores precisam desenvolver participativamente esse processo de maneira receptiva para que os

resultados sejam vistos como parâmetros para uma melhoria institucional em consonância com seus princípios, missão e fundamentos institucionais.

Por outro lado, a avaliação no Modelo de regulação prevê o alcance de indicadores que não foram estabelecidos pela comunidade interna e que serão aferidos por avaliadores externos, a fim de garantir um padrão de qualidade comparável dentro do sistema em que estão inseridas. Nesse Modelo, busca-se privilegiar os aspectos quantitativos e, não obstante, impulsionam as instituições a elevarem a qualidade dos serviços que oferecem e prestarem contas à sociedade.

Ratificamos a relevância do levantamento de uma estrutura de dados que revele à sociedade alguns indicadores de qualidade, posto ser igualmente relevante a natureza pública da avaliação. Entretanto, as estatísticas, para além da quantificação, deveriam proporcionar aos destinatários uma melhor compreensão dos sentidos e dimensões da avaliação conforme os princípios e a identidade de cada universidade.

A universidade precisa e deseja prestar contas à sociedade da qualidade dos serviços que a ela são oferecidos e dos investimentos e recursos públicos que lhes são destinados. Encontrar um equilíbrio entre o Modelo Democrático de avaliação com perspectiva formativa, educativa e emancipatória, e o Modelo de Regulação, que busca dar respostas à sociedade, é o desafio que se impõe à universidade e aos atores locais responsáveis por concretizar as políticas públicas de avaliação.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação; para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. 4. ed. São Paulo: Cortêz, 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-Avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, [S.l.], v. 18, n. 53, abr./jun. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1413-24782013000200002>.

ARAÚJO, Christine Veloso Barbosa. *Políticas Públicas de Avaliação da Educação Superior no Brasil e em Portugal: uma abordagem comparativa de práticas e sentidos*. 2019. 223 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Social) – Universidade Estadual de Montes Claros, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, Montes Claros, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201611109>.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRAS, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEC/PUC-SP, 2001. p. 42-55.

BALSA, Casimiro Manuel Marques. Temporalidades das políticas públicas e metodologias de implantação. In: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. (Org.). *Avaliação de políticas públicas no capitalismo globalizado: para que e para quem?* Recife: Editora UFPE, 2015.

BEN AYED, Choukri. V. Le territoire ou le consensus introuvable. *Le nouvel ordre éducatif local. Éducation et société*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 129-150, 2009. DOI : <https://doi.org/10.7202/1008995ar>.

BONNIOL, Jean-Jacques; VIAL, Michael. *Modelos de avaliação: textos fundamentais*. Tradução Cláudia Schilling. Porto Alegre: Artmed, 2001.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: SOBRINHO, José Dias; RISTOFF, Divo I. (Orgs.). *Avaliação democrática: para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 99-118.

COÊLHO, Ildeu Moreira. Educação superior: por uma outra avaliação. In: MANCEBO, Deise et al. (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003. p. 117 -135.

CONTERA, Cristina. Modelos de avaliação da qualidade da educação superior. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Divo I. (Orgs.). *Avaliação democrática: para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 119-144.

CORREIA, Fernanda; AMARAL, Alberto; MAGALHÃES, Antônio. Regulação estatal e regulação pelo mercado. In: _____. (Orgs.). *Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior. O caso português*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, Estudos e Relatórios, 2002. p. 73-83.

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

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

DIAS SOBRINHO, José. Educação e Avaliação: técnica e ética. In: SOBRINHO, José Dias; RISTOFF, Divo I. (Orgs.). *Avaliação Democrática: para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.

DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton César. (Orgs.). *Avaliação institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez, 1995.

ESTRELA, Maria Teresa; SIMÃO, Veiga, Ana M. Algumas reflexões sobre práticas e avaliação do ensino universitário e dos docentes a partir da informação recolhida no projecto EVALUE. *Revista Portuguesa de Educação*, Universidade do Minho, Braga, Portugal, v. 16, n. 1, p. 101-120, 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/374/37416105.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.18803/capsi.v17.185-193>.

LEITE, Denise. *Reformas universitárias. Avaliação institucional participativa*. Petrópolis: Vozes, 2005.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (Org.). *Implementação de políticas públicas*. Teoria e prática. Belo Horizonte: PUCMINAS, 2012. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n3.45376>.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

NEAVE, Guy. *A few impertinent questions to those who are engaged in selling the family silver: prospects for the evaluative state*. Matosinhos, Portugal: CIPES, 2014. Disponível em: <http://tv.up.pt/uploads/attachment/file/157/GUY_NEAVE_2.docx>. Acesso em: 19 fev. 2019.

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. O que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 20, n. 1, p. 143-161, mar. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v20n1/1414-4077-aval-20-01-00143.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. Subjetividade, cidadania e emancipação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, n. 32, p. 135-191, jun. 1991. DOI: <https://doi.org/10.30553/sociologiaonline.2019.21.2>.

SINAES. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Da concepção à regulamentação*. 5. ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2009. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484109/SINAES+-+Sistema+Nacional+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+Superior+Da+Concep%C3%A7%C3%A3o+%C3%A0+Regulamenta%C3%A7%C3%A3o+5a+ed+amp/d98724bf-b529-4a88-a5f9-e62b9d6f9ebc?version=1.4>>. Acesso em: 14 jan. 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/d.48.2016.tde-01082016-153859>.

SINAES. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior*. Brasília: CONAES/INEP, 2004. Disponível em: <http://www.est.edu.br/downloads/pdfs/legislacao_cpa_17655.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/d.48.2016.tde-01082016-153859>.

SINAES. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *O que é o SINAES*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinaes>>. Acesso em: 01 dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.11606/d.48.2016.tde-01082016-153859>.

VAN ZANTEN, Agnés. Le local en éducation: autonomie et régulation. *Diversité Ville-École-Intégration*, v. Hors Serie, n. 1, p. 113-123, 2000. Disponível em: <<http://www2.cndp.fr/lesScripts/bandeau/bandeau.asp?bas=http://RevueVEI/accueil>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

YANNOULAS, Silvia Cristina; OLIVEIRA, Talita Santos de. Avatares de Prometeu: duas décadas de regulação e avaliação das políticas educacionais. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 19, n. 38, p. 71-88, jan./abr. 2013. DOI: <https://doi.org/10.26512/lc.v19i38.4086>.