

A Universidade eficiente



Por RAFAEL DOS SANTOS PEREIRA*

Reflexões sobre a política nacional de avaliação e a gestão universitária

Uma tese está circunscrita em um processo específico, o seu plano, a sua execução e as características textuais da sua apresentação nem sempre permitem desenvolver todas as reflexões que a pesquisa e seus achados empíricos sugerem. Concordamos que muitas dessas reflexões podem ser pontas não conectadas com o fio condutor da pesquisa proposta, podendo causar um efeito muito bem ilustrado pela expressão “perder o fio da meada”. No entanto, a defesa de uma tese e o diálogo com a banca e o processo de correção da sua versão final, geralmente são suscetíveis a enriquecimento dessas reflexões expondo alguns fios que podem ser puxados e ajudar a desembralar um pouco mais o novelo da realidade a qual buscamos compreender.

Até aqui, percorremos um longo caminho orientados pela pergunta síntese do problema da nossa pesquisa, que visava compreender a que serve a política nacional de avaliação da educação superior, cuja expressão atual é o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o SINAES. Em nossa caminhada a universidade foi cenário, sujeito e campo de pesquisa. A gestão universitária foi pano de fundo quando estudamos os documentos síntese dos processos de planejamento – Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) – e avaliação – Relatório da Comissão Própria de Avaliação (RCPA) – das universidades da amostra (UFF, UnB, UFPA, UFBA e UTFPR). Essa triangulação esteve sempre presente em nosso caminhar durante a pesquisa, de modo que as reflexões que fizemos, com o intuito de avaliar a política nacional de avaliação, nos levaram a refletir também sobre gestão universitária e sobre a própria universidade.

As nossas reflexões sobre a política nacional de avaliação e a gestão universitária nos levaram ao um entendimento sobre o modelo de universidade que emerge, ou melhor, que se consolida no “nível do chão da instituição”. Tal modelo é impulsionado por um conjunto de políticas que são ao mesmo tempo induzidas e validadas por meio da política nacional de avaliação. Este modelo de universidade, que Marilena Chauí (2003, 1999) e Michel Freitag (1996) denominaram de universidade operacional, nós denominamos, a partir destas reflexões, à guisa de conclusão, de “universidade eficiente”.

Compreendemos que houve uma espécie de desenvolvimento do conceito de universidade operacional, descrito em um contexto de disputa, ainda com certa amplitude, para o conceito de “universidade eficiente”. Este último é a expressão de um contexto de hegemonia do gerencialismo e da Nova Gestão Pública, cuja organização universitária [e não instituição universitária] que antes estava por ser construída e disputada, está agora praticamente definida, pelo menos no âmbito dos documentos síntese oficiais, os quais são representações do pensamento e prática hegemônicos nas universidades.

Ainda que devamos relativizar as reflexões e hipóteses para não cair na ingenuidade de correlações generalistas, devemos também considerar que há considerável unidade entre as práticas administrativas das instituições federais de ensino. Tal unidade ocorre dado o caráter sistêmico e centralizado da legislação do ensino superior brasileiro, assim como a organização das universidades federais em uma rede de gestão conectada e mobilizada pela Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino (Anfides). Por isso, os achados da pesquisa que sustentam este livro e as reflexões deste ensaio conclusivo, embora não possam e não devam ser generalizados, não devem ser considerados de forma isolada, sob pena de cair na mesma ingenuidade das correlações generalistas.

Neste ensaio, à guisa de conclusão desde livro, argumentamos que um modelo de universidade está em estágio avançado de consolidação no Brasil e conquistou uma hegemonia na gestão universitária, impulsionada pela política nacional de

a terra é redonda

avaliação. A consequência dessa hegemonia é o que chamamos de Universidade Eficiente. Nossa intenção não é descrever um modelo, pois isso já está feito neste livro quando tratamos da nova gestão pública. O objetivo é estabelecer as conexões que o identificam impulsionando a leitura da universidade para além da compreensão conformada, na qual as coisas são como são. Para nós, as coisas estão como estão porque foram construídas, e da mesma forma, ou de outras formas, poderiam ser desconstruídas e/ou reconstruídas.

Consideremos, por exemplo a seguinte pergunta: alguém seria capaz de ser contra uma gestão eficiente na universidade, escola pública ou qualquer outro órgão público? A resposta é intuitiva: não! Afinal, a eficiência é um princípio da administração pública, previsto no artigo 37 da constituição federal e como tal, guarda o valor intrínseco, não só como uma lei, mas como um princípio da maior lei brasileira. É um símbolo muito forte e aparentemente inquestionável. Contudo, após o caminho percorrido na pesquisa que sustentou nossa tese de doutorado e sustenta este livro, cumprimos o papel de questionar esse inquestionável.

O primeiro questionamento diz respeito ao aspecto simbólico-legal, sustentado pelo fato de a eficiência ser um princípio constitucional. Intencionamos relativizar e historicizar essa força para não corrermos o risco de assumir uma posição ingênuas, emprestando toda a força simbólica da constituição cidadã a esse princípio que é um “valor” gerencialista, como já vimos ao longo do livro, especificamente no capítulo 2, quando fizemos uma discussão sobre a Nova Gestão Pública.

O artigo 37 da constituição da república federativa do Brasil promulgada em 1989 trata da administração pública direta e indireta, dos três poderes em qualquer ente federado. Abrange executivo, legislativo e judiciário da União e Estados e executivo e legislativo dos Municípios, assim como as empresas públicas, fundações e autarquias. Seus incisos, alíneas e parágrafos tratam de vários aspectos relativos à administração pública, mas é logo em seu caput que configuram os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Originalmente no artigo 37 não configurava o princípio da eficiência, que foi inserido na constituição por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, ou seja, 10 anos após a sua aprovação, já sob as influências do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. Isso é importante ressaltar

As mudanças formais produzidas pela EC-19/98 interferiu na admissão de pessoal, na política remuneratória, na estabilidade e na descentralização de funções das entidades administrativas. Segundo Bulos (1998), em suas primeiras impressões sobre a reforma administrativa em questão, “técnicas de gestão foram aplicadas às alterações constitucionais, sob o argumento de que tal medida melhoraria a eficiência e o desempenho do servidor público” (p.71).

O segundo questionamento que fazemos trata do aspecto conceitual. Desse ponto de vista, seria ingênuo olhar o significado da palavra no dicionário, já que esta palavra representa um conceito vinculado a uma determinada concepção e para compreendê-lo precisamos considerá-lo dentro desta concepção e não a partir de seu uso social, como costuma ser definido em dicionários. A eficiência, dentro da concepção da administração pública gerencial indica uma solução para um problema que estaria no Estado e tem origem na crise do seu aparelho, crise esta que é caracterizada como fiscal. Sendo assim, a eficiência é um conceito econômico e administrativo que tem direta relação com recursos orçamentários e financeiros do aparelho do Estado.

É importante relembrar que a caracterização da crise econômica, política e social iniciada na década de 1970, como crise fiscal, indica uma crítica ao modelo de Estado de Bem-estar Social, no qual, grosso modo, há um Estado ativo na economia, indutor de Desenvolvimento, investidor, financiador e executor de políticas públicas. Para os defensores da administração pública gerencial, ou nova gestão pública, a causa da crise foi justamente esse modelo de desenvolvimento, sendo esse Estado ineficiente, tanto no financiamento quanto na execução das políticas.

A solução proposta para a superação da crise fiscal passa por uma gestão gerencial, eficiente, pautada em preceitos e práticas empresariais. Nesse modelo a base da prática administrativa se dá mobilizando diversos outros instrumentos e conceitos que completam o arcabouço da Nova Gestão Pública, como descentralização, planejamento estratégico, foco nos resultados, performance, rendimento e avaliação de desempenho, sendo esta última a linha mestra garantidora dos demais.

A partir do seu aspecto conceitual, percebemos que eficiência, na administração pública, trata essencialmente de uso e destinação de recursos do fundo público, o que implica necessariamente em menos recursos para políticas sociais e investimentos direitos do Estado, pois essas foram, grosso modo, a causa da crise fiscal. A solução proposta, como já vimos,

a terra é redonda

é a diminuição da presença do Estado em diversas áreas e a diminuição de “gastos públicos”, o que gera a necessidade virtual de se fazer mais e melhor com os poucos recursos que restaram.

O terceiro e último questionamento atinge o que chamamos aqui de aspecto ideológico da eficiência, em que ela se torna um valor geral da sociedade, associado como algo necessariamente bom, ao ponto de assumirmos esse vocábulo como sinônimo “bem feito”. A consolidação deste aspecto não seria possível sem ajuda da mídia, que massifica no imaginário popular a ideia fora por trás do conceito. A partir desse aspecto conseguimos articular os outros dois aspectos e refletir sobre as consequências efetivas da sua inserção como princípio constitucional da administração pública.

As propagandas dos governos ajudam muito a consolidar o aspecto ideológico da eficiência. Como exemplo podemos citar a propaganda do programa de desestatização do governo de Fernando Collor de Melo em 1990. Em várias inserções na TV, o Estado e a administração pública em geral, era retratada como um elefante que incomodava muita gente, forte, lento, incômodo e anacrônico. Além da ineficiência, associada ao modelo burocrático, há também associações do Estado e Serviço público à privilégios, característica principal do modelo patrimonialista.

É comum vermos comparações simplistas e generalizantes entre salários de trabalhadores da iniciativa privada e trabalhadores do serviço público, que acaba levando a níveis de entendimento sobre eficiência, afinal, insere-se nessas reportagens o subtexto da eficiência em que o serviço público faz pouco para a população a um alto custo e a iniciativa privada é mais barata e melhor. Comparações entre desempenho acadêmico de escolas privadas com escolas públicas, também são comumente associadas ao subtexto da eficiência.

Podemos nos questionar se o objetivo de uma política pública é atingir seu objetivo de forma absoluta ou de forma relativa? Ou melhor, o objetivo de uma política pública é fazer o melhor possível com poucos recursos ou fazer o melhor possível? Podemos avançar um pouco mais: considerando que o objetivo de uma política pública social é a garantia de um direito humano, social e legal, não seria mais adequado que a sociedade aloque os recursos necessários para atingir os objetivos da política ao invés de regular tais recursos?

Diante do exposto, pode até parecer descabido e que não estamos comprehendendo o “correto” conceito de eficiência, porém esses questionamentos fazem mais sentido quando observamos nos documentos analisados e também de um modo geral, o diagnóstico social para a análise de conjuntura feita para aplicar tal conceito. É comum considerar que vivemos em tempos de “recursos escassos” e que a gestão pública deve ser inovadora para cumprir sua função social. Vimos isso em todos os documentos que analisamos em nossa pesquisa de doutorado, documentos que orientam a gestão de universidades federais. Há que se questionar a premissa: “estamos em tempos de recursos escassos”, no mínimo perguntando “escassos para quem?”

Estes questionamentos nos levam a uma postura crítica diante do vocábulo eficiência, quando usado em documentos de políticas, reportagens e discursos cujo objeto é a administração pública e o Estado. Podemos também levantar a hipótese de que a eficiência pode não ser uma diretriz universalmente positiva, além da sua pertinência quando aplicada ao serviço público. Afinal, vinculada a este princípio constitucional, assim como a toda legislação e a toda política, está uma concepção de Estado, administração pública e, certamente, de sociedade.

O que pudemos observar durante nossa pesquisa é que desde a década de 1970 há propostas, projetos e programas de avaliação da educação superior. Essas proposições não são inocentes ou “consequências naturais” de um processo de modernização, por isso compreensão da política nacional de avaliação a partir de uma perspectiva histórica é essencial para o desenvolvimento desta discussão. No capítulo 1 demonstramos como política nacional de avaliação foi se consolidando ao longo do tempo em meio às disputas de concepção de Estado e educação. No capítulo 2 apresentamos as interseções entre as propostas de reformas para solucionar os problemas da crise e a avaliação de políticas e a avaliação da educação superior, as quais induziram a substituição do Estado provedor para o Estado avaliador.

A ideia de eficiência na administração pública, não é demais repetir, está inserida na crítica ao modelo de Estado desenvolvimentista, promotor e financiador de políticas, considerado a causa da crise, que seria fiscal. Por isso a ideia de melhorar a performance do Estado em termos de uso dos recursos públicos “escassos” surge com força. E é justamente a avaliação de políticas, assim como a política de avaliação sistêmica da educação, que vão garantir a produção de informações visando decisões de gestores sobre as políticas públicas e, o principal, induzir a burocracia estatal e a sociedade a se organizar a partir desta lógica da eficiência.

a terra é redonda

A avaliação estabelece parâmetros, diretrizes, indicadores, índices, juízos e muitas vezes premiações e punições, de modo a conformar o objeto que se avalia. Assim, a hipótese de que a crise é fiscal, por conta do Estado que gasta muitos recursos para manter um sistema de políticas sociais, passa a ser uma teoria fundamentada em evidências.

Mas quais evidências? No contexto da reforma gerencialista, aquelas produzidas por avaliações de políticas públicas e políticas de avaliação, no caso da educação superior, as “evidências” produzidas pelo SINAES. Elas educam a sociedade sobre o que é “bom” e o que é “ruim” e o que “pode melhorar”. Definem, principalmente, o que não deve ter, ou quanto deve ter, de recursos estatais, seja porque já é “bom o suficiente” com os recursos disponíveis, ou porque é muito ruim que precisa ser transferido para a iniciativa privada. Usei aspas nos juízos para evidenciar a relatividade dos mesmos, uma vez que eles dependem de parâmetros definidos previamente de acordo com as concepções de Estado que orientam as avaliações.

Para ilustrar de forma rápida o que estamos dizendo usaremos um exemplo objetivo da economia: a política de valorização do salário mínimo adotada de 2004 a 2019 no Brasil. Há perspectivas referenciadas no liberalismo que vão defender que esta política nunca deveria ocorrer por iniciativa do Estado, e que bem salário mínimo deveria existir, sendo o mercado, e apenas o mercado, responsável por regulá-lo. Outras perspectivas, ainda no campo do liberalismo, vão considerar que a política como existiu, foi um fracasso e está, inclusive, dentre as variáveis que contribuíram para a crise econômica iniciada a partir de 2015 justamente porque foi agressiva com interferência estatal desmedida. A perspectiva nacional desenvolvimentista que elaborou e implementou a política, tende a considerar que ela foi um sucesso e inclusive evitou que a crise chegasse antes. Por fim, ainda encontramos perspectivas que consideram que a política de valorização do salário mínimo foi insuficiente.

Na educação superior, a política nacional de avaliação, tal como ela se desenvolveu no Estado Brasileiro, cumpre o papel de justificar os cortes orçamentários e a priorização de determinadas áreas de conhecimento, afinal de contas, a qualidade da educação superior pública brasileira é um conceito autorreferente e socialmente aceito, diferente da educação pública básica. O movimento que se faz é reforçar uma narrativa de que as universidades têm mais dinheiro do que precisam e a educação básica tem menos do que precisa. Dessa forma busca-se justificar a retirada de recursos estatais da Educação superior pública e transferir para a educação básica, porém para ser destinado ao setor privado, já que os indicadores produzidos pela política nacional de avaliação da educação básica, “evidenciam” que a educação privada é “boa” e a educação pública básica é “ruim”.

É importante lembrar também que tais juízos, baseados em escores produzidos principalmente com base em exames estandardizados, como é o caso do ENADE, desconsideram diversos determinantes que influenciam no desempenho dos estudantes e por consequência na performance das instituições. Sendo assim, cabe questionar, inclusive tecnicamente, se os métodos de avaliação aplicado atualmente, tanto na educação superior quanto na educação básica são adequados para produzir informações com vistas em políticas institucionais corretivas e de desenvolvimento, ou com vistas em pressionar para as reformas gerencialistas do Estado.

A análise dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) e Relatórios das Comissões Próprias de Avaliação, documentos que compuseram nosso campo de pesquisa, indicou uma relação muito próxima entre a política nacional de avaliação, especialmente o ENADE, com a gestão das universidades estudadas. Essa alta correlação, associada à linguagem e ao discurso gerencialista utilizado na redação dos documentos e ao seu método de elaboração, prioritariamente o planejamento estratégico, nos levou a compreender que a gestão universitária está hegemonizada pela administração pública gerencial. Isso significa que o processo de reforma do aparelho do Estado, iniciado na década de 1970 e formalizado em 1995, que esteve em disputa no âmbito da conjuntura e da política geral, está agora se mostrando forte e enraizado na política institucional, ou seja, no chão da universidade, sustentado justamente pela longevidade da política nacional de avaliação.

A gestão universitária vai sendo conformada com inestimável ajuda do caráter regulatório da política nacional de avaliação que obriga a universidade a apresentar o PDI e o RCPA, além de participar do ENADE. Ao mesmo, tempo oferece modelos de “como fazer” a título de suporte técnico, e premia boas práticas de inovação na administração pública, através de concursos que incentivam a competição inter e intra-institucional. Completa-se o ciclo com os rankings que, embora não sejam produzidos pela política de avaliação, ou mesmo pelo governo central, utilizam-se de todos os dados produzidos pelos processos de avaliação. Organizados pela imprensa ou organismos internacionais, os rankings são fortemente

a terra é redonda

associados à qualidade e funcionam como um prêmio para as instituições que caminham pelas trilhas da produtividade baseada em resultados demonstrados por indicadores e índices sintéticos, tais como CGC (Conceito Geral de Curso), IGC (Índice Geral de Cursos), fatores de impacto, estratos Qualis Capes e posições em rankings internacionais.

Com o tempo, a escassez orçamentária produzida por justos fiscais respondentes à política econômica referenciada no velho discurso da crise fiscal e ineficiência do Estado, que baseia-se na concepção de Estado regulador/avaliador (neoliberal), gera políticas institucionais voltadas a conviver com os poucos recursos. É neste momento que todo o arcabouço da administração pública gerencial, sustentado pela política nacional de avaliação, “faz sentido” e se aprofunda na gestão universitária, que passa a se adaptar transformando a universidade operacional em Universidade Eficiente, aquela que tem sua “boa” qualidade atestada pelos rankings, independente dos recursos estatais disponíveis para produzir seu “bom” desempenho.

Rafael dos Santos Pereira é doutor em educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Publicado originalmente, à guisa de conclusão, no livro *A Universidade Eficiente no Brasil: reflexões sobre a política nacional de avaliação e a gestão universitária* (Enunciado Publicações, 2020)

Referências

- CHAUÍ, M. “A Universidade operacional”. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, v. 4, n. 3, 11. p. 3-8, Suplemento 01. 1999. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1063/1058>.
- CHAUÍ, Marilena. “A universidade pública sob nova perspectiva”. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro , n. 24, p. 5-15, Dec. 2003 . Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300002&lng=en&nrm=iso.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa: primeiras impressões. **R. Dir. Adm**, Rio de Janeiro, p. 69-98, out./dez. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47267/45372>.
- FREITAG, Michel. *Le naufrage de l'université*. Paris: Editions de La Découverte, 1996
- PEREIRA, R. S. *A Universidade Eficiente no Brasil: reflexões sobre a política nacional de avaliação e a gestão universitária*. Florianópolis, Enunciado Publicações, 2020.